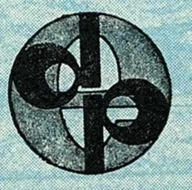
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Cuestiones jurídicas relativas a las obras hidroeléctricas de Salto Grande



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
DIVISION PUBLICACIONES Y EDICIONES



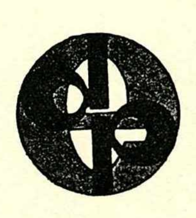
MONTEVIDEO AÑO 1976 URUGUAY

Cuestiones Jurídicas Relativas a las Obras Hidroeléctricas de Salto Grande

CUESTIONES JURIDICAS RELATIVAS A LAS OBRAS HIDROELECTRICAS DE SALTO GRANDE



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
DIVISION PUBLICACIONES Y EDICIONES



MONTEVIDEO AÑO 1976 URUGUAY

Lunes 1º de Setiembre

(de mañana)

SEÑOR DECANO. — Señor Ministro de Relaciones Exteriores, señor Rector de la Universidad, señora Delegada de la Embajada Argentina, señores miembros de la Comisión Mixta de Salto Grande, señores miembros de la Comisión Mixta del Paraná, señores miembros del Consejo Asesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, señores Profesores, señoras y señores:

Es un gran honor y un grato placer para la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, inaugurar hoy estas Jornadas sobre "Cuestiones jurídicas relativas a las obras hidroeléctricas de Salto Grande", con participación de los distinguidos técnicos argentinos y uruguayos aquí presentes.

Reorganizados totalmente, este año, los cursos de esta casa de estudios, se creyó conveniente comenzar una labor de extensión universitaria, la cual, entre otras actividades, se concretó en un cursillo sobre "El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo", a cargo del Doctor Julio César Lupinacci, y la mesa redonda que hoy se inicia, para tratar algunos problemas jurídicos que plantea el complejo hidroeléctrico de Salto Grande, esa extraordinaria obra binacional, que parecía un sueño irrealizable y se ha convertido en una realidad tangible, a concluirse en breve plazo, demostramos la importancia de la integración de los países de este Continente.

La feliz idea de realizar otras reuniones pertenece al Consejero Asesor, Doctor Juan Carlos Bracco; las autoridades y profesores de esta casa de estudios la apoyaron con entusiasmo, así como la Comisión Técnica Mixta; y el Secretario Docente, Escribano Julio Bardallo, se encargó de organizarlas con su habitual y conocida eficacia.

El Convenio sobre utilización de las aguas del Río Uruguay y creación de una Comisión Técnica Mixta del 30 de diciembre de 1946, ratificado finalmente en 1958, tuvo como objetivo, entre otros, el aprovechamiento hidroeléctrico en la zona de Salto Grande, de ahí que se le conozca generalmente como "Tratado de Salto Grande".

El funcionamiento de la Comisión Mixta que allí se prevé y la realización de las trascendentales obras que se están efectuando, han planteado algunos problemas jurídicos, como los relacionados con la naturaleza de aquella Comisión, la conveniencia de un Estatuto que regule las relaciones de la misma con los países donde ella actúa, la contratación de obras internacionales, el régimen laboral aplicable, todo lo cual será desarrollado en futuras reuniones de trabajo.

Pero como antecedente necesario para la clara comprensión de la problemática a que se aludió, se consideró imprescindible abordar en la sesión inicial, hoy, el llamado "Tratado de Salto Grande", de 1946, tema que estará a cargo del Profesor Doctor Manuel Vieira, así como el "Tratado de límites del Río Uruguay", 1961, y el reciente "Estatuto del Río Uruguay", de 1975, los que serán estudiados por el Profesor Doctor Edison González Lapeyre.

Se aclara expresamente que las opiniones que aquí se van a verter por técnicos uruguayos y argentinos, son exclusivamente a título personal, pues con estas Jornadas sólo se desea estudiar las cuestiones jurídicas que se plantean, para luego encontrar soluciones en la vía que corresponda.

Señoras y señores: el apacible "Río de los Pájaros" de nuestros indígenas se está transformando en una fuente energética de indudable valor económico para los dos países ribereños; y los tres puentes que unirán ambas orillas contribuirán a la integración económica, social y espiritual de ambos pueblos, sin lugar a dudas. ¡Qué inmensa satisfacción espiritual tendría nuestro prócer, si pudiera contemplar todas esas realizaciones! Por nuestra parte, no podemos dejar de expresar la viva complacencia que nos causa la materialización de esos importantes proyectos, y creemos que, al destacarlo, interpretamos el sentir de toda la nación oriental.

Solamente nos resta ahora agradecer al Rectorado y a sus funcionarios la colaboración prestada para que estas sesiones pudieran realizarse aquí; a las autoridades y público presentes, por su concurrencia, que realza este acto; y a la Comisión Técnica Mixta y a los docentes y técnicos que intervendrán, por su valioso apoyo, que ha permitido llevar a la realidad estas reuniones de estudio de problemas comunes, confraternizando argentinos y uruguayos, en una tarea de indiscutible utilidad para ambos países.

Hacemos votos para que otras Jornadas nacionales e internacionales puedan realizarse en el futuro, para continuar estudiando los problemas jurídicos de interés general.

Nuevamente, muchas gracias a todos.

(Aplausos)

SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES. — Señor Rector, señor Decano, señores integrantes de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, autoridades docentes de esta casa de estudios, señores profesores:

Agradezco muy vivamente a las autoridades de la Facultad de Derecho la oportunidad que me dan de participar en este acto de inauguración del estudio sobre aspectos jurídicos vinculados con la obra de Salto Grande.

Lo agradezco muy vivamente, en primer lugar, si me es permitido decirlo así, por lo que ello entraña desde el punto de vista personal ya que estoy profundamente vinculado a esta Facultad por las ideas y por la cultura que ella ha representado siempre para nuestro país. En segundo término, como miembro del Gobierno, por advertir esta preocupación en torno a temas nuevos del quehacer nacional que también requieren, por lo tanto, un análisis, una discusión, un examen, un fermentario, en suma, una doctrina, incluso, y es oportuno que estos nuevos temas tengan, por consiguiente, una nueva discusión y nuevos puntos de vista.

Por ello, señor Decano y señores integrantes de este grupo que va a estudiar este tema, deseo éxito en esta labor eminentemente creativa, en esta labor de las mejores líneas de la tradición, aportando los nuevos fenómenos y los nuevos hechos para disciplinarios con una doctrina, para que los hechos nuevos no sean solamente fruto de las exigencias circunstanciales sino que también respondan a los viejos permanentes valores del Derecho y sean, por lo tanto, encauzados debidamente.

Por lo demás, desearía señalar la importancia que atribuyo a este Seminario en cuanto aborda una porción nueva de nuestras relaciones internacionales ya que, como decía el señor Decano, se refiere a los aspectos de la integración.

Quería decir, a manera de contribución al trabajo de ustedes, que el examen de estos aspectos jurídicos encierra enorme importancia, porque dentro de la política del Gobierno en materia internacional, estos aspectos son esenciales, ya que es una política de integración, de complementación con las economías, especialmente de los países vecinos. en la economía de integración, en la infraestructura.

Todo esto genera una serie de situaciones diferentes y nuevas que hay que abordar con los instrumentos del Derecho Internacional clásico y del Derecho Internacional Privado; pero no basta, entendemos, abordarlo con eso sino que hay que elaborarlo, crearlo, como en la Europa de las comunidades el Derecho comunitario nació de la sustancia de una forma diferente.

En nuestro incipiente proceso de integración tenemos que prepararnos con imaginación y audacia a trazar la doctrina y las pautas de este nuevo derecho de la integración, que reúna

la doble condición de, por un lado, asegurar la independencia y soberanía política, la identidad nacional a la manera en que recordaba el señor Decano, que fue pensamiento, incluso, de Artigas, y que la defensa de esa independencia, de esa soberanía política, de esa identidad nacional, no sea obstáculo a la capacidad de ser eficaces y de materializar obras de infraestructura, programas de complementación económica, que den un horizonte, una perspectiva de dimensión diferente al desarrollo nacional.

Entonces sentimos que, verdadera y auténticamente, al margen de la retórica, el Derecho, la Ciencia Jurídica está al servicio del desarrollo, cuando es capaz de dar respuesta a estas grandes interrogantes que son la preocupación constante de gobernantes y de negociadores en cada una de las etapas. El equilibrio de estos valores depende, en buena medida, de la capacidad de respuesta que tenga la Ciencia Jurídica.

Por eso, desde ya, junto con mis felicitaciones por esta idea, mi agradecimiento por los resultados y por los frutos que sé serán abundantes e irán a responder al desafío que supone una nueva dimensión para el desarrollo nacional.

Muchas gracias.

(Aplausos)

SEÑOR DECANO. — Tiene la palabra el Doctor Manuel Vieira para referirse al "Tratado de Salto Grande".

DOCTOR MANUEL A. VIEIRA

EL TRATADO DE SALTO GRANDE

I) INTRODUCCION

En primer término debo agradecer a las autoridades de la Facultad de Derecho que se me haya conferido el honor de iniciar estas jornadas sobre las cuestiones jurídicas relativas a las obras del Salto Grande. Trataré en la medida de mis fuerzas de cumplir con este honroso encargo.

Como introducción al tema corresponde que señale que mi exposición tocará únicamente los aspectos jurídicos del Tratado por cuanto los perfiles políticos de la cuestión son ajenos a la naturaleza de esta reunión y también por mi condición de funcionario internacional me está vedada su consideración.

Obviamente y en función del tiempo de que dispongo, la exposición deberá ser superficial pues su análisis profundo corresponderá a mis colegas en el transcurso de estas jornadas. Trataré de revelar los aspectos que estimo de mayor interés de este trascendental instrumento internacional.

El Uruguay y otros países hermanos de este continente desde hace algunos años han encarado con verdadero espíritu integracionista una serie de problemas, respondiendo a imperativos de responsabilidad histórica, que al menos desde el punto de vista de su iniciación, nada podrá serles reprochado. Es necesario pues que la titánica tarea que han comenzado, continúe concretándose cabalmente, pero a fuerza de sincero debo acotar que en algunas de estas realizaciones se nota cierta lasitud y estancamiento.

Uno de los antecedentes de mayor importancia en esta tarea integracionista, en lo que a textos internacionales se refiere, podemos encontrarlo en aquella ya lejana Conferencia de los países del Plata que en plena conflagración mundial —año 1941— sentó las bases para una acción futura. Luego y en el transcurso de los años y cito los instrumentos que nos vincula actualmente, surgieron el Banco Interamericano (1959), la ALALC (1960) con alcance interamericano el primero y regional el segundo. Por su parte los Centroamericanos establecían su Mercado Común en 1958.

Si nos limitamos a lo que se denomina el Cono Sur tenemos en 1969 el Tratado de la Cuenca del Plata que nos vincula con Argentina, Brasil, Bolivia y Paraguay. Con nuestra hermana Argentina encontramos el Tratado de Salto Grande (1946), el Tratado de Límites del Río Uruguay (1961) y el relativo al Río de la Plata (1973).

La época actual nos trae más que nunca un desafío y ese reto es el de la obtención del bien común, y ese imperativo abarca lo material, jurídico y moral, aspectos que son a mi juicio, indisociables. El hombre, dijo Aristóteles es un "zoon políticon" y los Estados compuestos por hombres también son hombres políticos y esta noción de "zoon políticon" significa la necesidad de vivir en comunidad, implica la necesidad de adecuar mutuamente conductas y ello —la unión hace la fuerza— solamente puede lograrse mediante la integración, concepto tan mal comprendido hoy en día por creer que la integración significa la desaparición de las entidades, cuando recordando a Theillard Du Chardin, la unión, la integración diferencia como el matrimonio que en lugar de hacer desaparecer las individualidades del hombre y la mujer, por lo contrario, hace resaltar con más nitidez la personalidad y las tareas y responsabilidades de cada uno de ellos.

II) EL TRATADO DE SALTO GRANDE. PRECISIONES PREVIAS.

Dada la naturaleza del Tratado podemos considerarlo que en cierto sentido es un Tratado marco, es decir que necesita para su puesta en vigencia la adopción de otros textos internacionales. Por ello estimos que la estructura jurídica del complejo del Salto Grande se encuentra integrada por el Tratado suscrito en el año 1946, su acuerdo reglamentario aprobado por ambos países en el año 1973. El Reglamento Técnico Administrativo y las decisiones que en el ámbito de sus competencias dicte la Comisión Técnica Mixta. Esto en cuanto al complejo del Salto Grande sin olvidar los otros textos que regulan el estatuto del Río Uruguay como ser el Tratado de Límites del año 1961 y el Estatuto del Río Uruguay del 26 de febrero de este año de 1975. Creo que toda labor interpretativa deberá tener en cuenta todos estos instrumentos, teniendo en cuenta su diferente valor normativo.

El Tratado en esta materia es pionero entre nosotros pues data del año 1946 —siendo ratificado en 1958— con lo que se perdieron preciosos años que actualmente lo estamos sintiendo, expresa en su preámbulo el propósito de ambos países de aprovechar las disposiciones naturales de los rápidos del Río Uruguay para el desarrollo económico, industrial y social de nuestros países y mejorar la navegabilidad, aprovechar sus aguas para la producción de energía y facilitar nuestras comunicaciones y cualquier otro objeto que sin menoscabo de los anteriores propósitos concurran al mencionado beneficio común.

Hay pues, una finalidad clara: el beneficio común, y creo que cualquier interrogante que surja con respecto a los términos del Tratado deberá resolverse teniendo en cuenta este principio como una regla de oro de interpretación.

Objeto del Tratado

El objeto del Tratado es el Río Uruguay cuyas aguas serán utilizadas en común por partes iguales entre el Uruguay y la Argentina. Nuestros países han seguido en este aspecto el principio de la solidaridad y la comunidad de intereses, inclinándose por una tesis que no siempre han adoptado los Estados que en muchas oportunidades han controvertido —a veces en forma agria— sus derechos sobre las aguas de un río sosteniéndose inclusive un derecho de propiedad absoluto pudiéndose a este respecto recordar la llamada doctrina Harmon. Felizmente el Uruguay y la Argentina han adoptado la solución inspirada por la lógica y la justicia fundada en una hermandad que a la larga en el curso de su historia ha prevalecido entre ellas.

El uso en común de las aguas del río ha sido resuelto en función de determinadas prioridades. Los ríos, que han desempeñado un papel fundamental en la historia, recuérdese las civilizaciones surgidas en la media luna fértil entre el Tigris y el Eufrates, el Nilo, El Indus y tantos otros, sirvieron en los albores de la historia como barreras de defensa, y como fuente de agua para saciar la sed de hombres y animales y con finalidades de riego e incluso para un incipiente y rústico uso industrial como los molinos de agua. Con el desarrollo de la técnica, en la edad moderna esas corrientes de agua han tenido que satisfacer las necesidades de agua de grandes aglomeraciones urbanas y llenar las fauces de una industria cada vez más exigente de fuerza motriz. A este respecto es interesante señalar algunos datos estadísticos relacionados con el recurso agua.

El consumo doméstico alcanza a los tres litros diarios y por habitante para la bebida y preparación de alimentos más 50 a 100 litros para el baño, lavado y evacuación de residuos. La industria a su vez consume para la fabricación de una tonelada de acero, 5 metros cúbicos de agua y la fabricación de un litro de cerveza necesita 25 litros de agua. Finalmente cabe agregar que el consumo anual per cápita en los Estados Unidos es de 1.400 toneladas anuales y en Francia 500. Las previsiones de progresión de este consumo es calculada en su doble en quince años.

No ha sido fácil convenir entre los Estados las prioridades en la utilización de los recursos provenientes del aprovechamiento de las aguas de los ríos. El Uruguay y la Argentina lo establecieron en el artículo tercero del Tratado. Este orden que debió merecer un artículo propio y específico se encuentra incluído en el relacionado con la actividad de la Comisión Técnica Mixta y dispone que la Comisión formulará un plan de trabajo ajustando sus cometidos a las siguientes reglas y principios entre ellas la utilización de las aguas en un determinado orden de prioridad no permitiéndose ninguna utilización que las estorbe o perjudique, el orden de principios fue el siguiente:

a) Utilización de las aguas para fines domésticos y sanitarios;

b) Utilización para la navegación;

c) Producción de energía; y

d) Riego.

Además la Comisión solicitará de los Gobiernos las medidas necesarias para la conservación de la riqueza ictiológica. Estimo que aunque el texto internacional nada diga, deberá ser una preocupación de la Comisión y de los Gobiernos la prevención de la contaminación y polución del medio ambiente.

III) LA SALVAGUARDIA DE LA JURISDICCION

La soberanía de ambos países se encuentra establecida en el artículo 10 al disponer que las medidas que se adopten para el cumplimiento del Convenio no afectará ninguno de los derechos de las Partes Contratantes relativos a su soberanía y jurisdicción así como tampoco los referentes a la navegación en el Río Uruguay. Este artículo de no haberse ratificado el Tratado de Límites en el año 1961 hubiera provocado problemas de difícil solución que antes.

Antes de la sanción del Convenio se debatió su vinculación de este Tratado con el problema de la jurisdicción en el Río Uruguay. El problema actualmente tiene un saber histórico por cuanto la entrada en vigencia del Tratado de Límites del Río Uruguay en el año 1961 ha zanjado definitivamente esta cuestión. Lo interesante del debate fueron los argumentos jurídicos esgrimidos para mantener una y otra posición, argumentos referidos principalmente al derecho de los tratados al principio de la buena fe y consideraciones de imposibilidad práctica en el cumplimiento del Convenio. Señalemos únicamente que en el Uruguay defendieron la posibilidad de ratificar el Convenio sin necesidad de una previa delimitación, entre otros el Dr. Eduardo Jiménez de Aréchaga, oponiéndose a ello el que fuera Consultor de nuestra Cancillería el Dr. Gilberto Pratt de María. Sostuvo la posición del Dr. Jiménez de Aréchaga el Profesor Alfredo Eisemberg, —lamentablemente fallecido— en su tesis sobre el aprovechamiento del Río Uruguay y el Derecho Internacional, publicada en el año 1963.

IV) LA SITUACION DEL BRASIL

Como se sabe el Río Uruguay es un río internacional, sucesivo y limítrofe y cualquier clase de obras que afecten el río tanto en su composición natural, contenido, calidad o caudal de las aguas efectuado por cualquiera de los ribereños, afecta o puede afectar en mayor o menor grado los derechos e intereses de los otros ribereños. La situación del Brasil ribereño aguas arriba —al menos para el Uruguay— fue considerada por los delegados del Uruguay al tener en cuenta las obligaciones convencionales de nuestro país frente al Brasil, en función de un Convenio vigente sobre el Estatuto de la Frontera suscrito en el año 1933 con el Brasil. Del curso de las negociaciones con la Delegación argentina, surgió el artículo 11 que dispone que ambas Partes Contratantes invitarían, una vez suscrito el Convenio, al Brasil a una Conferencia con el objeto de considerar las modificaciones que con motivo de la concertación del mismo, pudieran producirse en la navegación y en el régimen fluvial sometido a disposiciones establecidas en Convenciones vigentes.

El mérito de esta norma es el del compromiso asumido por las Partes para invitar al Brasil a una Conferencia, pero la redacción final del artículo la estimo vaga y ambigua. Se trata de un problema complejo sobre el cual si bien pueden señalarse la existencia de algunos principios de Derecho internacional no existe consenso acerca de su alcance y exacto contenido, persistiendo dudas razonables acerca de aspectos procesales tales como el de la notificación y aviso de las obras o trabajos a efectuarse.

El Convenio no señalaba la oportunidad en la cual se celebraría la Conferencia proyectada, lo cual fue dejada —a mi juicio— a consideraciones de oportunidad y conveniencia de las Partes Contratantes.

La Conferencia Tripartita se efectuó en el año 1960, en la ciudad de Buenos Aires se celebró tres reuniones: en la primera se puso en conocimiento de la República Argentina y del Uruguay, la posición oficial del Brasil; en la segunda se integró una Comisión redactora de un instrumento tripartito y en la tercera se consideró y aprobó la Declaración de Buenos Aires. Esta declaración consta de cinco puntos. El primero de ellos es la manifestación de que el Gobierno del Brasil ve con buenos ojos la ejecución conjunta por parte de la Argentina y del Uruguay de las obras del Salto Grande y la satisfacción de los gobiernos de la Argentina y del Uruguay por esa manifestación. El segundo se refiere a un problema técnico puesto en conocimiento del Brasil relativo a la cota máxima de las aguas y las construcciones de esclusas sobre la margen argentina del río, para solucionar problemas de navegación. Sobre este punto el Brasil declaró que se reservaba de conformidad con las prácticas del Derecho internacional, y la Argentina y el Uruguay la reconocían el derecho de:

a) A gestionar y obtener en cualquier tiempo justa indemnización proveniente de cualesquiera daños que pudieran causarse en territorio brasilero, ya sea durante la construcción o la explotación de las obras; y

b) A ser escuchado, en el caso de que durante el desarrollo de los estudios los países participantes deseen introducir en el Proyecto cualquier alteración que modifique las condiciones previstas actualmente.

El punto tercero es la reafirmación por los tres países de su mutuo reconocimiento del derecho a la libre navegación en el río y la no discriminación para la utilización de las esclusas por embarcaciones de sus banderas o sus servicios, no solo en cuanto al pago de tasas y aranceles sino también en cuanto a la prioridad de prestación de servicios.

El cuarto punto se refiere al reconocimiento por parte del Uruguay y la Argentina al Brasil del derecho a la libre realización de obras hidráulicas de cualquier naturaleza en el trecho brasilero del Río Uruguay y de sus afluentes.

El punto final es la manifestación del propósito de las tres naciones de elaborar un plan conjunto en el ámbito regional con miras al aprovechamiento y recuperación de toda la cuenca del Río Uruguay y regiones adyacentes donde cada vez más se identifican los intereses y aspiraciones de las poblaciones fronterizas de los tres países amigos.

Esta Declaración nos mueve a las siguientes consideraciones: en primer lugar resulta plausible que antes de los dos años de entrada en vigor del Tratado se diera cumplimiento a lo establecido en el artículo 11. En segundo término puede considerarse la Declaración como una salvaguarda satisfactoria para los tres países ribereños, aunque pudiera señalarse que la referencia a la doctrina y práctica internacionales o a "los instrumentos internacionales vigentes y demás normas de derecho internacional" puede considerarse como algo vaga pues no creo que exista acerca de ello acuerdo en cuanto a su contenido y alcance, cabiendo anotar que la doctrina no es fuente de Derecho Internacional y que la práctica internacional tendría validez en cuanto norma consetudinaria. De todas maneras y es justicia decirlo, en una reunión de esa naturaleza no hubiera sido posible consagrar en tres días de deliberaciones el estado del Derecho internacional en una materia de suyo tan compleja y ardua, con tantos intereses en juego.

Creo que a 15 años de la Declaración sería conveniente analizar el propósito del punto 5º quizá dentro del marco del Tratado de la Cuenca del Plata.

V) LA SOLUCION DE LAS CONTROVERSIAS

Se encuentra establecida en el artículo 3º que como he señalado pudo haberse dividido en varios artículos por separado pues encara una serie de problemas que en realidad pudieron haberse separado en normas específicas para cada uno de ellos.

El artículo indica que las resoluciones de la Comisión Técnica Mixta serán acordadas por la mayoría de sus miembros y en caso de empate se remitirán a los gobiernos para lograr un acuerdo. La Argentina y el Uruguay tratarán de lograrlo mediante negociaciones y de no hallarse solución acudirán al arbitraje. La solución es la más adecuada, el arreglo mediante el siempre eficaz mecanismo de las nego-

ciaciones y de no lograr éstas un acuerdo, lo que entre el Uruguay y la Argentina es bastante problemático pues la historia nos enseña que este procedimiento ha dado felices resultados, dar entrada al arbitraje, que siempre han propiciado ambos países. Entre nuestros países existe un viejo convenio de Arbitraje suscrito el 8 de junio de 1899 canjeándose las ratificaciones el 18 de enero de 1902.

VI) LAS OBRAS

El Convenio establece que las obras e instalaciones en común construidas principalmente por la represa, las instalaciones mecánicas eléctricas y de generación, así como los estudios y proyectos serán costeados por partes iguales. Se trata de un principio fundamental que revela el espíritu de justicia y solidaridad del Convenio.

El mismo artículo se refiere a las obras no comunes, esto es las que se radicarán en el territorio de cada una de las Partes, las cuales serán costeadas por cada uno de los países. El acuerdo reglamentario define en sus artículos 3º y 4º las obras comunes y las no comunes argentinas y uruguayas. A este respecto y con referencia al puente deberá establecerse el límite entre ambos países, lo que de acuerdo con el Derecho Internacional es por lo general en la mitad sin perjuicio de existir algunas excepciones.

En cuanto a la navegación, teniendo en cuenta la disimil importancia que ella reviste para cada uno de los países, se estableció que las obras e instalaciones que se necesitaren para la navegación aguas arriba de la presa serán costeadas por cada país proporcionalmente a su utilización.

El criterio para establecer esta proporcionalidad estará dado teniendo en cuenta sus respectivas zonas de influencia, extensión del litoral y tráfico probable. Estas obras —indica el acuerdo reglamentario— no podrán afectar los derechos de las Partes relativas a su soberanía y jurisdicción o en materia de navegación.

VII) LA UTILIZACION DE LA ENERGIA

Se encuentra en el artículo 4º del Convenio y a mi juicio hubiera sido conveniente, dada su importancia, establecerlos en un artículo por separado.

Confieso que el artículo me parece algo confuso y contradictorio. La norma establece que el valor de las obras o instalaciones en común será tal que permita producir energía a un costo no superior al que

se podría obtener de una usina térmica potencia instalada en la zona de las obras. Hay una previsión: la de que las obras comunes excedan lo asignado: en este caso se imputarán a las obras de navegación, las cuales son soportadas en forma proporcional. Vale decir que ese surplus de costo será luego distribuido proporcionalmente de acuerdo al artículo 4º.

Sin embargo la parte final del artículo, establece que cualquiera que sea la proporción en que contribuya cada una de las Partes Contratantes las obras e instalaciones en común pertenecerán en condominio por partes iguales. El principio no ofrece dudas: el condominio final, pero lo que no resulta claro es la posibilidad de una desigualdad en los aportes, si se tiene en cuenta que el artículo 3º establece que las obras comunes serán costeadas por partes iguales. De todas maneras parece aceptable una salvaguardia de este tipo ante eventualidades de aportes diferentes por uno y otro país.

La distribución de la energía generada por la presa no está establecida en forma directa 50 % y 50 % sino en forma indirecta al establecer que si el Uruguay reservara menos del 50 % la República Argentina tomará el resto para irlo reintegrando al Uruguay. Este artículo fue criticado en su momento por Jiménez de Aréchaga señalando lo anfibológico del vocablo "sus necesidades" que no se sabe si son las de la Argentina o las del Uruguay. Esta justa crítica en su momento ha perdido su razón de ser, por cuanto el acuerdo reglamentario de este año dispone en su artículo 13 la distribución en los primeros años de la potencia y producción de energía y las previsiones de su traspaso.

VIII) LA COMISION TECNICA MIXTA

Una característica fundamental en la explotación y el aprovechamiento de los ríos internacionales es el del establecimiento de Comisiones Administrativas. Recordemos que en el siglo (1804) pasado un acuerdo entre Francia y la Confederación Germánica estableció una administración conjunta sobre el Río Rhin y que en 1856 se instituyó la Comisión Europea del Danubio cuyos poderes originaron la expresión de que era un verdadero Estado dentro de los Estados. Sin exageración creo que puede decirse que estas Comisiones fluviales fueron los antecesores de las actuales organizaciones internacionales o intergubernamentales.

El Tratado del Salto Grande se refiere a la creación de una Comisión Técnica Mixta en su artículo 2º compuesta por un número igual de delegados de cada país, la que tendrá a su cargo todo lo relativo a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del Uruguay.

El artículo 4º fija los cometidos de la Comisión en una forma muy sintética: dictar su reglamento administrativo y formular su plan de trabajo ajustándose a las prioridades que señalamos anteriormente.

El acuerdo reglamentario establece la personería jurídica de la Comisión —artículo 1º— disposición fundamental sin la cual no podría ejercer sus cometidos. El reglamento técnico administrativo desarrolla los poderes facultades de la Comisión especialmente en el artículo 3º. Los poderes de la Comisión son muy amplios y ello es lógico para poder llevar a cabo la finalidad del Tratado: la utilización de las aguas del río.

La calidad de Organismo Internacional de la Comisión Mixta (Artículo 10 del Reglamento Técnico Administrativo) plantea a mi juicio una serie de interrogantes que espero que estas jornadas puedan aclarar debidamente. Ellos son:

a) Sin perjuicio de reconocer la necesidad de dotar al Organismo de los poderes y facultades que se le reconocen en el artículo 3º como el de adquirir derechos, contraer obligaciones, estar en juicio, y me estoy refiriendo en términos muy generales, el artículo tercero in fine señala en forma muy acertada que esa enumeración es anunciativa y no taxativa indicando a continuación que en la contratación de las obras y suministros la C.T.M. pactará libremente las cláusulas contractuales que regirán sus relaciones con el contratista o proveedor, sin afectar el orden público interno, pudiendo remitirse supletoriamente a las normas de derecho público o privado vigentes en el lugar de la celebración del contrato.

Esta norma me causa ciertas dudas. Expresan ellas que el Organismo internacional tiene facultades para crear "per se" normas jurídicas internacionales. ¿Pueden estas normas derogar textos internacionales vigentes entre ambos países? Confieso que tengo mis dudas. Por otra parte hay una referencia a las normas del derecho público o privado vigentes en el lugar de la celebración. Significa esto tomar una posición en materia contractual en favor de la ley del lugar de la celebración. ¿Cuál será el papel de la ley del lugar de la ejecución, por otra parte principio predominante en los tratados de 1940 que nos vinculan con la Argentina? No me parece lógico el respeto de las normas de derecho público o privado del lugar de la celebración que puede ser Europa, Asia o los Estados Unidos en desmedro de las del lugar de la ejecución que será forzosamente el Uruguay o la Argentina.

Son éstas interrogantes que dejo a los participantes de las Jornadas para su debida aclaración y dilucidación.

b) El Organismo debe estar dotado del personal necesario, el cual según se me ha informado ocupa más de un centenar de funcionarios administrativos y técnicos. En la ALALC la Secretaría tiene cerca de ciento cincuenta funcionarios y para regular su situación los órganos de la Asociación han puesto en vigor un Reglamento Orgánico de la Secretaría, en el cual se establecen los derechos y las obligaciones de los funcionarios. Estimo que un Raglamento similar debiera ser estructurado por la C.T.M. si ya no existe en la actualidad.

c) La sede oficial de la Comisión se encuentra en la ciudad de Buenos Aires —artículo 13 del Reglamento Técnico Administrativo— pudiendo reunirse en cualquier otro lugar que considere conveniente, vg. este otro lugar puede ser en el Uruguay, por ejemplo Montevideo o Salto. El hecho de que la C.T.M. por imperio del Tratado —artículo 3º in fine— deba contratar personal nacional del Uruguay y la Argentina por partes iguales y por la circunstancia de ser un Organismo Internacional, hace que sea conveniente, a mi juicio, establecer un estatuto de sede en el cual se precise con claridad la situación jurídica del personal administrativo y la de los técnicos nacionales o extranjeros que por razones contractuales tengan que ejercer sus funciones en ambos países.

La necesidad de este estatuto se hace sentir especialmente si tenemos en cuenta que el artículo 9º del Convenio libera a los materiales y maquinarias destinados a las obras, de toda clase de derechos franquicias, gozando de iguales franquicias aduaneras el personal, equipos, instrumental, equipajes, víveres y todos los útiles requeridos por la C.T.M. Creo que este artículo debe ser reglamentado y la oportunidad sería en ocasión de la redacción del precitado estatuto.

Igual oportunidad podría ser aprovechada para la reglamentación del artículo 22 del Acuerdo Reglamentario relativo a la materia impositiva, no sólo en materia de bienes, sino con relación a los emolumentos de los funcionarios que pueden correr el riesgo de doble tributación.

IX) CONCLUSIONES

El Convenio del Salto Grande y sus textos aditivos y complementarios pueden ser considerados como una de las mayores realizaciones que han logrado el Uruguay y la Argentina. Se trata de una obra que ya se puede ver y palpar y no meros deseos e intenciones. Su utilidad la dirá el tiempo pero puede predecirse que ella y los puentes

que unirán ambas orillas del Río Uruguay son el comienzo de una etapa en la historia de nuestros países que los historiadores del futuro deberán considerar como un hito fundamental en nuestro progreso. Estamos ante una primera etapa y hay mucho que hacer pero teniendo en cuenta el alto espíritu integracionista que anima a uruguayos y argentinos, la esperanza es cierta y las metas que todos ambicionamos no están muy lejanas.

(Aplausos)

SEÑOR DECANO. — Seguidamente, el Doctor Edison González Lapeyre disertará sobre el tema: "Tratado de Límites y Estatuto del Río Uruguay".

DOCTOR EDISON GONZALEZ LAPEYRE. – El Río Uruguay es un río fronterizo donde se encuentran en contacto las jurisdicciones de sus Estados ribereños. Como tal es un hecho físico armónico e indivisible, que determina que la acción de uno de estos Estados dirigida a afectar su corriente principal o la de sus afluentes provoque repercusiones en el conjunto.

El establecimiento de los límites en un río de estas características importa definir una línea ideal y convencional cuyo objeto es el de separar el derecho soberano de cada uno de los Estados ribereños, estableciendo, en consecuencia, el ámbito espacial de validez de las respectivas legislaciones, al decir de Kelsen, y provocando la incorporación de cada uno de los sectores fluviales así delimitados, a los respectivos territorios de los Estados partes en el correspondiente acuerdo.

Es por ello que no es correcto hablar de "límites del Río Uruguay, ni tampoco, como lo hizo Jiménez de Aréchaga, "límites sobre el Río Uruguay". La expresión correcta es la del propio Tratado, "límites en el Río Uruguay", porque comprende perfectamente la delimitación total a la que estamos haciendo referencia.

EL TRATADO DE LIMITES

El Tratado de Límites entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina en el Río Uruguay, suscrito en Montevideo el 7 de abril de 1961, debe reputarse como más conveniente y razonable para la República Oriental del Uruguay que ofrece el proyecto de Tratado denominado Brum - Moreno de 1916. En efecto, el Tratado de 1961 importa la recuperación, para nuestro país, de alrededor de 1.600 hectáreas de territorios insulares, que hubieran permanecido bajo jurisdicción argentina de ratificarse el Tratado del año 1916. En

particular, nos estamos refiriendo a las islas ubicadas frente a Nuevo Berlín, como las Filomenas, Bassi y Palma Chica.

Ese rescate se efectuó mediante un procedimiento transaccional, inteligente y adecuado, basado en el criterio de que el canal principal de navegación —que en este caso es el canal de la Filomena— continúa siendo la línea divisoria de las aguas; pero el canal del Medio se utiliza como delimitativo para las islas en ese sector del Río, lo que supone dejar islas uruguayas en aguas argentinas.

El Tratado de 1961 también establece una solución transaccional en cuanto a los criterios tradicionalmente sustentados por Argentina y Uruguay. Me estoy refiriendo al criterio del thalweg y el de la línea media. En efecto, el Tratado de 1961 admite el criterio básico, prioritario del canal principal, desde Punta Gorda en Nueva Palmira y más al norte del Ayuí, hasta la desembocadura del Río Cuareim, el criterio adoptado es el de la línea media.

Estimamos que la solución del Tratado de 1961 es justa, razonable y equitativa, porque el sistema de la línea media, si tenemos en cuenta la denominada Ley de Ferrel en virtud de la cual en este sector del Continente las corrientes pluviales proyectan la mayor parte de su masa de arrastre hacia las márgenes occidentales ubicando, en consecuencia, las zonas más profundas en las márgenes orientales, el criterio de la línea media importaba establecer de manera prioritaria, bajo jurisdicción uruguaya, los canales de navegación en el Río Uruguay.

Es verdad que esta crítica al criterio de la línea media efectuada sobre la base de la Ley de Ferreal ha sido objeto de algunas réplicas. En particular, podemos hacer mención a la efectuada en 1947 por el Canciller de la República de aquel entonces, Doctor Jacobo Varela Acevedo, quien entendía que la libertad de navegación reconocida en el Río Uruguay le restaba importancia práctica al argumento fundado en la Ley de Ferrel que hemos mencionado.

Sin embargo, esta réplica no es suficientemente eficaz si tenemos en cuenta que el Estado que tiene bajo su jurisdicción los canales principales de un río en cuyo curso impera la libertad de navegación no enajena ni abandona por ello la potestad reglamentaría y de policía. Y es claro, también, que esa potestad reglamentaria, esa facultad de ejercitar la policía en los canales, p. ej., puede ser utilizada como instrumento para entorpecer la navegación a buques de tercera bandera. De manera que la solución a la que se arribó en 1961 debemos considerarla razonable y fundada en un criterio transaccional realmente satisfactorio.

EL ESTATUTO DEL RIO

El Tratado de Límites prevé, en su artículo 7º, una disposición referida a la obligación de las Partes de elaborar el Estatuto del uso del río, indicándose a título enunciativo como contenido del mismo:

A) La reglamentación común y uniforme para la seguridad de la navegación;

B) El régimen de pilotaje;

C) La reglamentación para el mantenimiento del dragado y balizamiento;

D) Las facilidades recíprocas para relevamientos hidrográficos y otros estudios relacionados con el río;

E) Disposiciones para la conservación de los recursos vivos; y

F) Para evitar la contaminación de las aguas.

Asimismo, con respecto a las islas bajo jurisdicción uruguaya enclavadas en aguas argentinas, se prevén determinadas normas a incorporarse en el Estatuto, relativas a policía, irrigación, uso doméstico de las aguas, etc.

Ya en 1961, Jiménez de Aréchaga, comentando las disposiciones de los artículos 7º y 8º, expresaba: "Esto evidentemente significa un gran progreso, pues supone que tales reglamentos uniformes se han de dictar en el futuro mediante el acuerdo de los ribereños. Ello redundará en beneficio común por cuanto la uniformidad y certidumbre en cuanto al régimen jurídico aplicable sobre todo el curso navegable de un río, es condición esencial de su navegación fácil y segura. Esta uniformidad no puede ser sino el resultado de un acuerdo entre los ribereños. La necesidad de tales acuerdos habrá de conducir en el futuro, a la fórmula europea, donde la concentración de la navegación es tan grande que ha obligado al establecimiento de comisiones internacionales de administración fluvial. En esta forma, los ríos del sistema fluvial platense llegarán a alcanzar el grado de uniformidad y de facilidades para el tráfico que poseen naturalmente los grandes ríos norteamericanos como el Mississipi, el San Lorenzo o el Hudson, o que han logrado los ríos europeos como el Rhin o el Elba".

Estas palabras premonitorias del gran Maestro del Derecho Internacional compatriota, alcanzaron concreción, primero en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo de 19 de noviembre de 1973, donde se prevén dos Comisiones —la Comisión Administradora del

Río de la Plata y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo— y, posteriormente, en el Estatuto del Río Uruguay suscrito en la ciudad de Salto el 26 de febrero del presente año.

A título informativo, quizá como elemento de carácter histórico a tener en cuenta, debe destacarse que, originariamente, a fines de 1970 se iniciaron las negociaciones a nivel técnico, a los efectos de elaborar el Estatuto del Río Uruguay y dar cumplimiento a los artículos 7º y 8º del Tratado de Límites. Y en esos contactos, que estuvieron rodeados de un clima de gran cordialidad entre técnicos que hablaban hasta el mismo idioma, se estimó posible lograr soluciones no sólo en el Río Uruguay sino también en el Río de la Plata y su Frente Marítimo. Avizoradas esas posibilidades, se suspendieron las negociaciones respecto al Estatuto del Río Uruguay y se pasó a negociar lo referente al Río de la Plata y su Frente Marítimo.

Esas deliberaciones culminaron exitosamente el 19 de noviembre de 1973 y, en el marco de ese clima de cordialidad y de comprensión entre argentinos y uruguayos, en el correr de 1974 y principios de este año se elaboró el Estatuto del Río Uruguay que, indudablemente, recibió una enorme influencia de los criterios, de la técnica y de la sistemática utilizada en el Tratado del Río de la Plata. Prácticamente podríamos decir qeu el esfuerzo de los negociadores que elaboraron el Estatuto del Río Uruguay, estuvo dirigido a adaptar las soluciones del Río de la Plata a las características especiales del Río Uruguay, dentro del marco, por supuesto, del Tratado de Límites de 1961.

El Estatuto del Río Uruguay, además de perseguir, como el mismo lo establece, su óptimo y racional aprovechamiento, pretende dilucidar algunos aspectos limitativos que no alcanzaron una precisa solución en el Tratado de 1961.

Homero Martínez Montero, ex-Canciller de la República, en un trabajo de extraordinaria valía sobre el Río Uruguay, efectuando el análisis del Tratado Brum - Moreno, insistió de manera especial en la crítica al criterio del thalweg destacando, en forma acertada a nuestro juicio, que la determinación del thalweg de un río es generalmente difícil de establecer. El destino quiso que el propio Teniente de Navío Homero Martínez Montero, como Canciller de la República, suscribiese en 1961 el Tratado de Límites del Río Uruguay, que de manera prioritaria, consagra el criterio del canal principal de navegación.

Cierto es que se ha pretendido resolver, por vía interpretativa, las dificultades que plantea la delimitación del canal principal de navegación de un río. Así observamos que en el Mensaje que el Poder Ejecutivo de nuestro país envió al Parlamento a los efectos de lograr la aprobación legislativa del Tratado de 1961, se recurre a la defini-

ción de Halleck en su "International Law", donde se determina el eje del canal principal de navegación mediante una línea divisoria que estaría en el medio del mismo.

Ustedes pueden comprender perfectamente que es muy difícil, desde el punto de vista técnico, establecer precisamente dónde se encuentra la línea media o el eje del canal principal de navegación de un río. Y no se trata de una mera especulación teórica, de un problema que tenga un interés doctrinario solamente, sino que un Tratado de estas características ofrece consecuencias prácticas indudables. Observen que la navegación se desarrolla, normalmente, por el canal principal de un río. El tráfico comercial y jurídico, principal, se va a desarrollar pues a través de ese canal, que precisamente es el que se ha establecido como criterio delimitativo. En consecuencia, si se produce un nacimiento, una muerte, un acto lícito o ilícito, o cualquier otro hecho jurídico a bordo de un buque que está surcando el canal principal de navegación, nos vamos a enfrentar, si nos atenemos al Tratado de Límites de 1961, a la dificultad de establecer en qué lugar del canal se encontraba el buque, es decir, dónde estaba en ese momento con relación a la línea media del canal a los efectos de determinar la jurisdicción competente y la ley aplicable.

A la complejidad técnica que existe para determinar la línea media se le agrega el hecho de que el buque normalmente está en movimiento, está navegando, y que es probable que cuando se produzca el hecho se encuentre encima de la línea media del canal principal.

Entendemos que el Estatuto del Río Uruguay ha resuelto acertadamente las dificultades técnicas que acabo de reseñar. Algún crítico de este Estatuto, al referirse al artículo 48, donde se resuelve mediante presunciones "iuris tantum" las dificultades de localización del buque o del hecho jurídico en el canal principal de navegación, ha manifestado que se trata de un verdadero alarde de técnica y de imaginación.

Dicho artículo 48 dispone lo siguiente:

"Los buques que naveguen por el Canal Principal se considerarán situados en la jurisdicción de una u otra Parte, conforme a los siguientes criterios:

a) En la jurisdicción de cada Parte, los buques de su bandera,

b) En la jurisdicción de la República Oriental del Uruguay, los buques de terceras banderas que naveguen aguas arriba, y en la de la República Argentina, los que lo hagan aguas abajo, sin perjuicio de lo establecido en los incisos c) y e).

c) En la jurisdicción de cada Parte, los buques de terceras banderas involucrados en siniestros con buques de bandera de dicha Parte.

d) En la jurisdicción de la Parte de la bandera del buque de mayor tonelaje cuando en un siniestro se hallen involucrados buques de banderas de las dos Partes, salvo que uno de ellos sea un buque de guerra, en cuyo caso se considerarán en la jurisdicción de la bandera de este último.

e) En la jurisdicción de la Parte que corresponda según el criterio del inciso b), aplicable en función del buque de mayor tonelaje, cuando en un siniestro se hallen involucrados exclusivamente buques de terceras banderas.

f) En los casos no previstos la Comisión decidirá".

Pueden apreciar que se trata de una solución casuística que resuelve las distintas interrogantes que, en el plano práctico, se pueden plantear respecto a la determinación jurídica de los hechos que se produzcan en el canal principal de navegación del Río Uruguay.

Este Capítulo XII tiene también importancia desde el punto de vista del derecho de policía. Ya se encontraba la mención como norma programática, en el artículo 7º y también en el 8º del Tratado de Límites. En los artículos 46 y 47 del Estatuto se intenta lograr la coordinación de las autoridades de los respectivos estados ribereños a fin de evitar el establecimiento de un criterio rígido, de un criterio sin la suficiente compensación de contralores, entre ambos Estados, que pudiese ser utilizado para lograr la impunidad por parte de aquellos individuos que han cometido hechos ilícitos en un sector del río, mediante el mero expediente de trasladarse a la zona bajo jurisdicción del otro ribereño.

Estas disposiciones que, lamentablemente, por razones de tiempo sólo podemos considerar ligeramente, establecen formas de cooperación entre las autoridades de ambas Partes a fin de que la prevención y represión de ilícitos se realice de manera adecuada. Es decir, se está previendo la coordinación de la acción de las autoridades en el río y, además, se hace expresa referencia a lo relativo a las islas uruguayas enclavadas en aguas argentinas, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7º del Tratado de Límites.

Por último, en estos breves comentarios que hemos efectuado respecto al Tratado del Río Uruguay, deseo hacer referencia a la Comisión Administradora, que estará compuesta por igual número de de-

legados dotada con personería jurídica para el cumplimiento de sus cometidos, y que tendrá su sede en la ciudad de Paysandú.

A la Comisión Administradora se le han asignado un número muy importante de cometidos por el artículo 56 en donde se hace una enumeración de los mismos.

En lo que respecta a las obras binacionales, el artículo 56 inciso i) dispone que la Comisión desempeñará, entre otras funciones, la de "establecer el régimen jurídico - administrativo de las obras e instalaciones binacionales que se realicen y ejercer la administración de las mismas".

Observen la trascendencia de esta norma con referencia a las obras de aprovechamiento hidroeléctrico del Río Uruguay ya que ella comprende no sólo los puentes de Fray Bentos - Puerto Unzué, Paysandú - Colón, la represa de Salto Grande, sino cualquier otro tipo de obras binacionales que seguramente se van a encarar en el futuro.

Empero, debe destacarse que este inciso fue objeto de una disposición transitoria especial. En efecto el artículo 61 estableció que: "Lo dispuesto en el Artículo 56 inciso i)..." —precisamente, la disposición que acabamos de leer— "...se aplicará a las obras binacionales actualmente en ejecución una vez que se encuentren concluidas y cuando así lo convengan las Partes por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo".

Es decir, se condicionó la transferencia a la Comisión de las referidas competencias administrativas con respecto a esas obras, a la conclusión de las mismas, es decir, a su completa construcción y se dispuso, además, la necesidad de un nuevo acuerdo facilitando la instrumentación del mismo mediante canje de notas u otro procedimiento análogo.

Observen que si los Gobiernos argentino y uruguayo acuerdan, una vez concluida la obra de Salto Grande, transferir las competencias administrativas a la Comisión del Río Uruguay, ésta va a ser, indudablemente, una Comisión que va a cumplir funciones enormemente trascendentes para los dos países.

Precisamente, en estos momentos se está negociando, por los técnicos uruguayos y argentinos, la elaboración del Estatuto de la Comisión, y este punto está siendo objeto de deliberación. Se ha pensado, entre otras soluciones, la posibilidad de que la misma pueda ejercitar la administración mediante subcomisiones especializadas referidas a las obras binacionales. Pero, evidentemente, este es un punto

de enorme trascendencia, sobre el cual es necesario seguir reflexionando que aún no ha sido objeto de una negociación definitiva.

Muchísimas gracias.

(Aplausos)

SEÑOR DECANO. — Dentro de la reglamentación de estas Jornadas, se estipula que los interesados en solicitar aclaraciones a los relatores de cada tema deben formular las preguntas por escrito. Para ello, se haría un breve cuarto intermedio de cinco minutos.

Sin embargo, desearía saber si algún asistente tiene preguntas que formular, para obviar el cuarto intermedio. Si nadie tiene interés en plantear consultas, queda levantada la reunión.

Lunes 1º de Setiembre

(de tarde)

ESCRIBANO JULIO BARDALLO. — Continuamos con la segunda sesión de las Jornadas sobre "Cuestiones jurídicas relativas a las obras hidroeléctricas de Salto Grande".

El programa indica que habrá una exposición introductoria del Doctor Juan Carlos Bracco y luego el Doctor Roberto Puceiro se referirá al tema "Naturaleza jurídica de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande". Posteriormente, hará uso de la palabra el Doctor Hebert Arbuet para referirse a la "Conveniencia de un estatuto de sede".

Luego de estas exposiciones, se realizará un intervalo de cinco minutos, a fin de que los invitados especiales que deseen formular preguntas puedan hacerlas por escrito y los relatores las contestarán en un término de 20 minutos.

Dejo con ustedes al Profesor Doctor Bracco.

DOCTOR JUAN CARLOS BRACCO. — El cometido de los asesores de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande en estas Jornadas es, prácticamente, el de poner en escena el o los temas a tratar, exponiendo los casos que en la práctica pueden haberse dado y los enfoques que se hicieron a través de la experiencia de cada uno.

Como decía el Profesor Bardallo, los temas a considerar hoy son la "Naturaleza jurídica de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande" a la "conveniencia de un estatuto de sede".

Es obvio destacar la importancia que tiene la naturaleza jurídica de la Comisión Técnica Mixta en el desarrollo de toda la temática a considerar en estas Jornadas así como en la vida misma de la institución en estudio, puesto que la naturaleza jurídica de la misma es gravitante en su organización, en su estructura y en la manera de encarar su actividad interna y externa de cada día. De ahí el riesgo y las limitaciones de esta exposición, ya que la misma tocará cada uno de los aspectos a tratar en el curso de las distintas sesiones que integran este ciclo, por lo que debemos ser necesariamente esquemáticos a fin de no interferir con los temas a cargo de los distintos asesores y profesores que intervendrán en ella.

La naturaleza jurídica del organismo en estudio está presente en la conformación de su estructura, en su funcionamiento interno, en la puesta en marcha y en las potestades de sus distintos órganos, en la regulación de relaciones con el personal que de ella depende, en

la naturaleza y procedimientos que realiza con cada uno de los Estados que celebraron el Convenio de 1946, con Entes e institutos o departamentos de ellos, en la relación con otros Estados, con otros organismos internacionales y, finalmente, con sujetos de derecho privado, dondequiera ellos estén.

En fin, como se ve, abarca prácticamente todos los aspectos estructurales y de la vida de relación de la Comisión Técnica Mixta, por lo que en cada informe, en cada dictamen diario sobre los más diversos temas, está siempre subyacente el asunto relativo a la naturaleza jurídica del organismo.

Yendo ahora al análisis de las distintas calificaciones que se han dado a la Comisión Técnica Mixta, diremos que desde que el Doctor De Pablo Pardo calificó a la Comisión Técnica Mixta como un organismo internacional creado por un instrumento internacional, cual es el convenio celebrado entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, hasta hoy se han empleado distintas denominaciones calificativas del organismo aun cuando, a nuestro juicio, estas distintas expresiones utilizadas para denominarla no signifiquen o importen una contradicción entre sí. Es así que se ha dicho que es un organismo internacional, que es un organismo binacional, que es un organismo interestadual y también que es un organismo intergubernamental.

Cualesquiera de estas maneras de designar a la Comisión Técnica Mixta no contradicen, a nuestro juicio, el carácter internacional del organismo, ya que fue creado por un Tratado celebrado entre dos Estados soberanos con autonomía para gestar y expresar su voluntad, con estructuras y fines específicos, con potestades que salen del Convenio y de su propio Reglamento.

Es una persona jurídica, con plena capacidad jurídica, tal cual surge del Convenio, del Acuerdo Reglamentario y del Reglamento Técnico Administrativo.

No habiendo, entre las distintas denominaciones usadas, más que una relación de especie a género, cada una de ellas encuentra eco cuando se busca poner el acento o enfatizar algunos de los aspectos o caracteres de estas obras de integración binacional.

Claro que es evidente que cuando se busca resaltar algunos de esos caracteres, fatalmente se ubica al organismo, aun sin intención, en algunos de los grados de la escala que podría hacerse en los diversos organismos internacionales, atendiendo a su mayor o menor complejidad.

En el propio ambiente de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, aparte de considerarlo organismo internacional —como la define, por otra parte, el Reglamento Técnico Administrativo en su artículo 10º— la calificación más frecuentemente empleada es la de organismo binacional, pareciendo con esto que se acentúa, que se pone más de relieve el carácter integracionista, acorde con la ulterior finalidad del proyecto de ejecución que es la integración regional buscáda por las dos naciones pactantes y también en armonía —por qué no decirlo— con el verdadero clima de integración, comprensión y buen entendimiento que se vive en ella a todos los niveles.

Este carácter de organismo internacional deriva de un conjunto de factores ya vistos y trae, a su vez, como consecuencia, poderes y facultades que analizaremos aunque muy sucintamente. Actúa con plenitud de facultades que le dan autonomía de voluntad, según surge de los artículos 2º, 3º, 13º b) y 16º del Convenio de 1946, así como de los normas del Reglamento Técnico Administrativo. Es así como puede dictar, y ha dictado, el Reglamento Técnico Administrativo; formula su plan de trabajo; sus resoluciones son adoptadas por mayoría de sus miembros; designa su personal y dicta los Reglamentos que lo rigen; efectúa estudios y hace proyectos que somete a las Altas Partes Contratantes. Proyectará —dice el Convenio, y se ha hecho— el régimen de trabajo obrero y tiene a su cargo, finalmente, ejecutar y decidir, total o parcialmente, las obras que se le han cometido.

Otra de las consecuencias de su naturaleza jurídica es que actúa como persona distinta de los Estados que la crearon. Es, conforme al Acuerdo Reglamentario y al Reglamento Técnico Administrativo, persona jurídica de Derecho. Siendo así, ha celebrado convenios con organismos de los distintos Estados que contribuyeron a su creación. Hay abundantes casos en que la Comisión Técnica Mixta ha celebrado convenios con Entes del Estado Argentino y del Estado Uruguayo. En la Argentina, firmó un Convenio, por ejemplo con la Gobernación de Entre Ríos para planificar las nuevas ciudades de Federación y Santa Ana. En el Uruguay se han celebrado convenios con el Ministerio de Obras Públicas referente al nuevo trazado de la Ruta 3; con la Administración de Ferrocarriles del Estado para la construcción del ramal ferroviario que va de la ciudad de Salto a la presa; con el Instituto Nacional de Viviendas Económicas para la construcción de viviendas del Barrio San Martín; con el Gobierno Departamental de Salto, también para la construcción de viviendas; y se han efectuado convenios con el Consejo Central de Asignaciones Familiares; con el Laboratorio de Análisis y Ensayos del Uruguay así como con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial de la República Argentina.

Esta enumeración no pretende agotar los casos; pero fácil es ver que todos ellos se refieren a convenios realizados entre la Comisión Técnica Mixta y personas de Derecho Público de Argentina o de Uruguay.

Otras veces, la Comisión Técnica Mixta ha celebrado convenios con otros organismos internacionales, como lo ha hecho con el Banco Interamericano de Desarrollo, sin que en ese caso contraten los dos Estados pactantes, que celebraron el Convenio de 1946, sino que el acuerdo se hace entre la Comisión Técnica Mixta y el BID, independientemente de los Estados.

También negocia tratados y contrata con personas de Derecho Privado, dondequiera que ellas estén. Ha sido y es parte en compraventas y arrendamientos de bienes inmuebles, de cosas y de servicios, sin que por ello contraigan obligaciones ambos Estados o cada uno de ellos sino la propia Comisión Técnica Administrativa.

En todos estos casos, esta Comisión ha actuado como persona jurídica de derecho realizando convenios, efectuando acuerdos, celebrando contratos, todo ello, por supuesto, tendiente al cumplimiento del proyecto de Salto Grande.

Ha ejercido, pues, plenamente los atributos propios de todo organismo internacional. Le falta, sí, tener un estatuto de sede o un conjunto de normas que fije y delimite sus inmunidades o prerrogativas. Con ello, por supuesto, se lograrían ventajas que permitirían un más completo y eficaz cumplimiento de sus fines, y sería el corolario lógico, acorde con su naturaleza jurídica.

Hasta aquí la exposición objetiva de cómo la Comisión Técnica Mixta ha encarado su propia antología y cómo ha desarrollado su actividad en función de ella.

Ante la interrogante de si alguna vez se ha cuestionado el carácter o la naturaleza jurídica de esta Comisión o si ha sido desconocida esa calidad, contestaría que expresa y meditadamente no. Pero han habido algunos casos en que aún sin quererlo, se ha puesto en tela de juicio, indirectamente, su calidad o se ha provocado la necesidad de encarar el tema de su naturaleza jurídica.

Por ejemplo, hemos visto a particulares acudir a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Uruguay pretendiendo lograr la anulación de una decisión de la Comisión Técnica Mixta, cual si ésta fuera parte de la Administración uruguaya. Sabemos que en este país la Constitución de la República establece la posibilidad de accionar ante dicho Tribunal pretendiendo la anula-

ción de resoluciones tomadas por la Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, etc. De los autos en que se suscitó el caso, la Comisión Técnica Administrativa sostuvo la incompetencia del Tribunal y éste desechó la pretensión del particular declarando su incompetencia atento a la naturaleza jurídica del organismo del cual emanaba la resolución.

Hubo algunos otros casos en los que se tocó la naturaleza jurídica de la Comisión Técnica Mixta por parte de algunas dependencias estatales cuando, por ejemplo, se pretendió por oficinas del Estado uruguayo que todos los pagos que efectuara la Comisión sufrían el descuento del 2 %, descuento que, por la Ley N 1.572 de junio de 1882 y sus modificativas, debe hacerse a todos los pagos que efectúe la Tesorería General de la Nación u otra oficina del Estado. Luego de considerado el caso, se estimó que no correspondía la deducción, entre otras razones, por la naturaleza jurídica del organismo, posición que se mantuvo aún para los pagos hechos por la ejecución de obras no comunes uruguayas en razón de que las mismas no son efectuadas por el Estado uruguayo u oficinas dependientes de él sino por la Comisión Técnica Mixta, persona distinta a él.

Otro ejemplo podría ser aquel en el cual sectores gremiales y dependencias competentes estimaron que el personal de la Comisión Técnica Mixta —no el obrero que trabaja en la obra sino el propio personal técnico y administrativo— podría estar comprendido por las normas aplicables a empleados de la actividad privada y, por lo tanto, sujeto a las leyes de derecho, lo que sin duda afectaba la esencia misma del organismo internacional.

En estos casos, como se ve, no se cuestiona expresamente, frontalmente, la naturaleza jurídica del organismo internacional sino que aparece de manera lateral, en ocasión de suscitarse otra cuestión, aunque no por ello menos importante para la consideración del mismo y menos trascendente para la debida ubicación.

Quizá omitamos algunos otros casos que proporciona la experiencia; pero cualesquiera ellos fueran no tendrían, en cuanto a nuestro tema, sino este carácter tangencial aunque no por ello menos importante, ya que es un asunto en el que hay que tener una actitud pronta y vigilante en cuanto pudiera afectar esta cuestión que es de principios y fundamental para el organismo.

Escucharemos ahora, con vivo interés, a los compañeros profesores de la Facultad, que se ocuparán de los puntos que están a consideración, con la autoridad que da ser integrantes de la Cátedra.

(Aplausos)

ESCRIBANO JULIO BARDALLO. — Tiene la palabra el Doctor Roberto Puceiro para desarrollar el tema: "Naturaleza jurídica de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande".

DOCTOR ROBERTO PUCEIRO. — La introducción realizada por el Doctor Bracco, muy concreta, nos exime de hacer cualquier otra introducción al tema. Simplemente, deseamos resaltar la importancia del punto que nos ocupa hoy, referente a la naturaleza de las comisiones fluviales que, como se dijo esta mañana, distan del siglo pasado y cuya institucionalización en general ha sido clara pero cuya especialización en sí, ha traído grandes problemas.

El análisis del tema de la naturaleza jurídica de la Comisión Técnica Mixta lo desarrollaremos a través de un planteamiento preliminar; luego una introducción al estudio de los sujetos de derecho internacional, que creemos es indispensable; posteriormente hablaremos de la naturaleza jurídica de la Comisión Técnica Mixta; a continuación de los derechos emergentes de su personalidad jurídica; para luego extraer las conclusiones del caso.

I) PLANTEAMIENTO PRELIMINAR

Por el Tratado celebrado entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina en 1946, en su artículo 2º las partes "acuerdan designar y mantener una Comisión Técnica Mixta... que tendrá a su cargo todos los asuntos referentes a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del río Uruguay", animadas, según lo expresan antes en el preámbulo, "del propósito de obtener el mayor beneficio de las disposiciones naturales que ofrecen los rápidos del río Uruguay, en la zona de Salto Grande, para el desarrollo económico, industrial y social de ambos países, y con el fin de mejorar la navegabilidad, aprovechar sus aguas para la producción de energía y facilitar la vinculación de sus comunicaciones terrestres".

O sea que vemos que por vía convencional, dos Estados, dentro del marco de propósitos de cooperación y del principio de la comunidad de utilización de un río, en virtud de sus poderes soberanos, crean una entidad con objetivos concretos tendientes al cumplimiento de aquellos propósitos.

Corresponde, entonces, que nos interroguemos: ¿qué naturaleza y extensión tiene esta Comisión Técnica Mixta? ¿Es un órgano intergubernamental? ¿Es un organismo internacional? Y, si lo es, ¿cuál es el alcance de su personalidad jurídica?

Porque la Comisión Técnica Mixta puede ser una forma primaria de asociación de Estados, un simple órgano común a los dos Estados a través del cual los dos sujetos establecen una forma de colaboración mutua, pero cuya voluntad es la de los Estados que lo componen, es la suma de ambas expresiones, sin una voluntad distinta.

¿O la Comisión Técnica Mixta llega a constituir un sujeto nuevo y diferente de los Estados que la crearon e integran, un sujeto con voluntad propia e independiente de dichas Naciones e investido de personalidad jurídica?

II) LOS SUJETOS DEL DERECHO INTERNACIONAL

Hasta hace relativamente poco tiempo, el Estado era el único concebido como sujeto de Derecho Internacional y por lo tanto la personería internacional era, como expresa Jiménez de Aréchaga, monopolio exclusivo del Estado.

Sin embargo, los nuevos y variados campos abiertos al Derecho Internacional, la interrelación e interdependencia cada vez mayor de los Estados y la presión de diversas circunstancias llevaron a los Estados a crear y admitir nuevos sujetos de Derecho Internacional.

Son sujetos con personería propia, que aunque volcados a la defensa y al beneficio de los intereses de sus propios creadores, se diferenciaban netamente de éstos. Es decir que en el medio internacional dominado por el Estado, se fue progresivamente admitiendo que junto a ellos, personas jurídicas clásicas, originarias, naturales, existían otros sujetos con personería jurídica, aunque con competencias más limitadas y con fines estrictamente definidos.

En un determinado estado del desarrollo del Derecho Internacional, ya no fue suficiente que los Estados se reunieran sólo en órganos comunes encargados meramente de funciones administrativas. Debieron crear nuevos sujetos, investidos de personería, organismos interetáticos de carácter estable, de funcionamiento continuo, provisto de órganos, con voluntad propia y unitaria y con fines de cooperación, coordinación y racionalización de dominios tradicionalmente reservados a la soberanía de los Estados.

La indudable admisión de la personalidad jurídica de otros sujetos de Derecho Internacional, quedó resuelta de acuerdo a las actuales concepciones, especialmente a partir de la opinión consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia en el año 1949, sobre "Reparación por daños sufridos en servicios de las Naciones Unidas".

Dice así:

"Los sujetos de derecho, en un sistema jurídico, no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza o en la existencia de sus derechos; y su naturaleza depende de las necesidades de la comunidad. El desarrollo del Derecho Internacional en el curso de la historia, ha sido influenciado por las exigencias de la vida internacional, y el acrecentamiento gradual de las actividades colectivas de los Estados ha hecho surgir ya, ejemplos de la acción ejercida en el ámbito internacional por ciertas entidades que no son Estados".

A esta altura, es conveniente ya hacer dos precisiones.

Primero: una vez que estos nuevos sujetos entraron en el orden jurídico internacional, se hizo necesaria la existencia de normas dirigidas especialmente a ellos, creando derechos y obligaciones emergentes de su particular estructura y de su especial naturaleza. Su estudio y análisis, por lo tanto, debe hacerse a la luz de estas normas específicas del Derecho Internacional.

Pero, además, es imprescindible en cada caso, analizar especialmente la estructura y naturaleza de las personas jurídicas de que se trate, porque es obvio que aunque lo sean, no todas tienen los mismos cometidos: algunas son muy amplias y abarcan una gran gama de materias; otras son muy específicas; no todas las personas jurídicas tienen ni requieren tener las mismas funciones. En fin, no todas tienen exactamente los mismos derechos emergentes de esa personalidad.

Al decir de Schwarzenberger, los Estados, "como miembros integrales de este sistema jurídico, tienen derecho a crear mediante el ejercicio y modificación de su reconocimiento, nuevos tipos y clases diferentes de personas internacionales, cuya personalidad y status depende enteramente de la actitud asumida respecto de ellos por los sujetos existentes del Derecho Internacional".

Segunda precisión, de carácter terminológico.

La doctrina denomina indistintamente a estos nuevos cuerpos nacidos a la vida internacional, organismos intergubernamentales, interetáticos, binacionales, multinacionales, internacionales.

Denominarlos interetáticos, intergubernamentales, bi o multinacionales es clasificarlos desde la óptica de sus creadores; designarlos como internacionales es mirarlos desde el nuevo ámbito al cual han sido creados.

Fundamentalmente la calificación de intergubernamental o interetático, señalando su carácter de sujeto derivado o secundario, creado por los Gobiernos o los Estados, parece querer resaltar el cordón um-

bilical que los une. Esta posición, sin embargo, no tiene en cuenta que si ese nuevo sujeto posee personalidad propia, es ya un ente distinto e independiente de los Estados miembros o de sus Gobiernos, aunque le dieran vida al crearlo y lo alimenten al integrarlo.

Por eso, si bien puede considerarse que todas las denominaciones nombradas son sinónimas, juzgamos que la más acertada y generalmente admitida es la de organismo internacional. Las restantes no parecen convenientes en cuanto intentarían prejuzgar o influir sobre la misma naturaleza y capacidad del organismo, y evidentemente la naturaleza y la capacidad no dependen del nombre.

III) NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION TECNICA MIXTA

Entrando entonces al ámbito del Tratado, encontramos que Uruguay y Argentina crean una Comisión para el aprovechamiento del Río Uruguay, recogiendo el criterio imperante de que los problemas y gestiones atinentes a los ríos deben ser regulados por los Estados mediante la creación de una administración internacional común y especializada, recurriendo así a procedimientos más completos y complejos que las clásicas conferencias diplomáticas entre ribereños.

En este sentido, también encontramos en el plano internacional, una larga lista de Comisiones o Comités fluviales formados por Estados, que abarcan un amplio espectro: competencias complejas por un lado o muy especializadas por otro; algunas Comisiones dotadas de amplios poderes de carácter reglamentario y jurisdiccional, otras siendo simple organismos de carácter operacional encargadas de hacer funcionar los servicios fluviales.

En este panorama, ¿cómo ubicamos a la Comisión Técnica Mixta?

En primer término, constatamos que la Comisión Técnica Mixta resulta ser algo más que un mero órgano común a los dos Estados.

La lectura del Tratado nos revela por sí sola la existencia, más que de un órgano, de un sujeto distinto de los sujetos que lo crearon, con determinados derechos y obligaciones que revelan por lo tanto el nacimiento de un nuevo ente, con una voluntad propia que no corresponde directamente a los Estados, y que, por lo tanto, lo alejan de la condición de un mero órgano.

En mérito a vigorosos propósitos comunes, los dos sujetos de Derecho Internacional, Uruguay y Argentina, constituyen un ente con tareas específicas y de cierta permanencia, con autoridades y funcio-

nes propias, es decir que crean un nuevo sujeto de igual sustancia que la de ellos, conferida inmediatamente por sus fundadores y que surge del mismo orden jurídico, es decir, el Derecho Internacional. Y estando sometido a este derecho, es un sujeto de Derecho Internacional.

Sin embargo, la existencia de este sujeto no nos revela, por sí misma, si llega a poseer personería jurídica internacional, si disfruta sin restricciones mayores de los derechos concernientes a su capacidad para entrar en relación y operar en el plano internacional como una entidad diferente.

La personería no puede ser reconocida a toda entidad por la simple razón de que existe y se hace sentir en su acción en el dominio internacional. La personalidad de un organismo internacional en sus relaciones externas, no puede existir sino en virtud de un acto de voluntad expresado al ser constituida, acto destinado a conferirle tareas concretas y una capacidad jurídica para entrar en relación con otros sujetos de Derecho Internacional.

En este aspecto, el Tratado guarda silencio. Se limita a crear la Comisión Técnica Mixta, pero nada nos habla acerca de su eventual personería jurídica.

Es necesario, entonces, que nosotros realicemos la investigación que nos permita hallar su real naturaleza jurídica y el alcance de ésta.

Para ello seguiremos el siguiente método: a través del estudio del Tratado, del Acuerdo Reglamentario, del Reglamento Técnico Administrativo y de la práctica de los dos Estados y de la propia Comisión, examinaremos si en el caso se dan los caracteres particulares que el Derecho Internacional exige para que se permita afirmar que un organismo reviste personería jurídica. La costumbre internacional ha ido recogiendo determinados requisitos que, a la luz de los fallos jurisprudenciales y de la doctrina, pueden sistetizarse de esta manera:

Primero: existencia de una entidad constituida por dos o más Estados;

Segundo: que dicha entidad esté provista de órganos propios que manifiesten de una manera permanente una voluntad autónoma y unitaria; y

Tercero: que esa entidad posea competencia específica, es decir, objetivos propios a ser llevados a cabo a través de determinadas funciones.

Proyectemos, entonces, la realidad de la Comisión Técnica Mixta sobre estos requisitos.

1er. requisito): En cuanto a la existencia de una entidad constituida por dos o más Estados, el Tratado del 46 es claro por cuanto en el citado artículo 2º acuerda designar una Comisión con propósitos de cierta continuidad y estabilidad, compuesta por igual número de delegados de cada país.

Si alguna duda cupiese en este aspecto, la misma queda disipada por el artículo 3º literal c), que establece: "La Comisión Técnica Mixta dirigirá todas sus comunicaciones a los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, remitiéndoles asimismo copia de todas sus actuaciones, dictámenes y cualquiera otra información que considere conveniente".

Si la Comisión Técnica Mixta fuera lo mismo que los Estados, esta disposición no hubiera sido incluida en el Tratado, porque estaría de más.

Los dos Estados, entonces, a través de un Tratado válidamente celebrado para vincularlos internacionalmente, crean un organismo que constituye una entidad diferente y separada de ellos.

2º requisito): Que la entidad esté provista de órganos propios que manifiesten de manera permanente una voluntad autónoma y unitaria.

En principio, de acuerdo a la estructura dada por el Tratado, en este caso el órgano y el organismo se confunden: la Comisión Técnica Mixta es las dos cosas. Esto sin perjuicio de que puedan existir luego, junto a ella, otros órganos creados por la misma Comisión o eventualmente por los Estados a través de tratados complementarios.

La Comisión es un órgano complejo por cuanto está compuesta por varios integrantes; es un órgano fundamentalmente técnico por cuanto sus cometidos esenciales tienen también esta naturaleza; y es un órgano mixto por cuanto está integrado por delegados de cada país.

La voluntad jurídica de este órgano es distinta a la de los Estados miembros, emanando de la entidad misma, considerada en su unidad y no de la suma de voluntades de sus miembros y sin estar en principio atada a ningún vínculo jurídico.

El artículo 3º literal b) del Tratado, establece: "Las decisiones de la Comisión Técnica Mixta serán tomadas por mayoría de la totalidad de sus miembros".

Esto demuestra la existencia y producción de una voluntad propia y autorizada del órgano, que ni requiere la unanimidad y que no está sujeta a ningún otro requisito para que adquiera fuerza inmediata.

Sin embargo, la imposibilidad de formación de esta voluntad colectiva presenta una peculiaridad. En caso de empate no se prevén mecanismos de solución interna al organismo que lleven a formar esa voluntad, sino que el poder de decisión escapa del organismo y es atribuido a los Estados para que resuelvan por sí o sometan la decisión al arbitraje. El referido literal b) del artículo 3º, estatuye: "En caso de empate, las delegaciones harán informes por separado cada una a su respectivo Gobierno. Las Altas Partes Contratantes tratarán de llegar a un acuerdo, y en tal caso el mismo se protocolizará y comunicará a la Comisión Técnica Mixta, la que proveerá lo necesario para su cumplimiento. En caso de no ponerse de acuerdo, las Altas Partes convienen en solucionar sus diferencias mediante procedimientos diplomáticos y si tampoco se hallare solución por ese medio, deberán ser sometidos al arbitraje".

Este mecanismo en tres etapas revela los altos propósitos que guían a los dos Estados, y significa que la acción del organismo nunca podrá quedar trunca, solución no muy común en el ámbito del Derecho Internacional.

No existe, por lo demás, ningún límite a la formación de la voluntad del órgano. La obligación establecida en el literal c) siguiente, de remitir copia a los Ministerios de Relaciones Exteriores de las actuaciones, dictámenes y cualquier otra información, no representa más que el derecho genérico de los Estados miembros de conocer las decisiones del organismo que integra, si bien en este caso la obligación no se le impone a los delegados sino directamente a la Comisión Técnica Mixta.

El tercer requisito es la necesidad de analizar si el organismo posee fines específicos propios y cuáles son las funciones que debe y puede desempeñar para cumplirlos.

En cuanto a los objetivos, para todo organismo que se precie de tal, se los debe definir y limitar, desde que no pueden poseer **competencias** en pie de igualdad con los Estados.

El artículo 2º del Tratado pone a cargo del organismo "...todos los asuntos referentes a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del Río Uruguay".

El organismo posee, por la simple lectura de este artículo, objetivos muy amplios, podríamos decir ilimitados que, sin embargo, de

un examen contextual del Tratado, resultan más precisados por límites espaciales, temporales y de principios.

Veamos el límite espacial. El artículo 2º habla de todos los asuntos del Río Uruguay. El preámbulo habla de los rápidos del Río Uruguay en la zona de Salto Grande y del río, pero queda confuso si hace referencia a todo el río o a la zona de los rápidos en Salto Grande.

Algunos autores han interpretado el Tratado como circunscribiendo la acción de la Comisión a la zona de Salto Grande y zonas de influencia por razones de las obras hidroeléctricas.

La propia Comisión se ha encarnado con el nombre de Salto Grande. Los dos Estados han desarrollado otras acciones en o a propósito del Río, directamente o no, que podrían lindar con las competencias de la Comisión Técnica Mixta de ser entendidas en su sentido amplio.

Luego encontramos una limitación temporal. El artículo 7º del Tratado prevé: "Las Altas Partes Contratantes crearán, al efecto de la explotación y administración de las obras e instalaciones que se ejecutarán en virtud de este Convenio, un organismo interestadual con competencia para ello. Hasta tanto se constituya ese organismo, las referidas funciones quedarán a cargo de la Comisión Técnica Mixta".

O sea que una vez terminadas las obras, la explotación y administración pasarán a otro organismo creado especialmente a esos efectos, con lo que la Comisión Técnica Mixta verá finalizados todos sus cometidos al respecto.

Una última limitación a los objetivos resultan de ciertos principios que los circunscriben y a los cuales el organismo debe adaptar su acción. Por ejemplo, por el preámbulo, el aprovechamiento del río debe ser realizado para el desarrollo de ambos países y el mejoramiento de la navegabilidad, producción de energía, vinculación de las comunicaciones terrestres y cualquier otro objeto que concurra al beneficio común de las partes y por el artículo 3º literal a), las diversas utilizaciones tienen un orden de prioridad; fines domésticos y sanitarios, navegación, producción de energía y riego y ninguna utilización puede estorbarlas o restringirlas.

En el orden de los objetivos nombrados, el Tratado también precisa y desarrolla en cuanto a la ejecución de estudios, proyectos y obras determinados mecanismos a ser desarrollados por la Comisión Técnica Mixta. Están establecidos en el artículo 6º los cuales, como ya dijimos, no hacen más que concretar los cometidos que hemos mencionado.

Como ya vimos, además la Comisión puede, eventualmente, estar encargada de la explotación y administración de las obras e instalaciones que se ejecuten mientras no se constituya el organismo especial que se creará para ello.

En lo que respecta a las **funciones**, éstas abarcan las tareas concretas, desde las materiales hasta los poderes jurídicos, y constituyen los medios a través de los cuales el organismo cumple los cometidos que les fueron asignados.

Ahora la cuestión que se ha planteado en Derecho Internacional, es si la capacidad descripta en el documento constitutivo de un organismo es limitativa o simplemente enumerativa.

La opinión generalmente admitida actualmente, es la de que los poderes enumerados son siempre una ilustración, una guía. Las funciones de un organismo hay que extraerlas de su acto constitutivo, pero también de las intenciones de los Estados al crearlo, de los principios, de los propósitos y los fines, y aún también de las funciones expresamente establecidas. Por lo tanto, la enunciación de ciertos poderes inherentes no permite concluir, a contrario sensu, que están prohibidos los actos similares en casos no previstos.

La capacidad de un organismo no está limitada, solamente, a las funciones y actos especificados en su constitución. Esto es un principio ya plenamente reconocido por la costumbre internacional.

De allí que la Corte Internacional de Justicia, en la Opinión Consultiva ya citada, sostuviera que "el derecho y los deberes de una entidad tal como la Organización, deben depender de los fines y de las funciones enunciadas o implícitas por su acto constitutivo y desarrollados en la práctica".

Por esto, la práctica y la jurisprudencia internacionales han llevado a considerar como una costumbre internacional, el recurso a los poderes y funciones implícitos.

De las principales funciones expresamente detalladas por el Tratado de 1946 y asignadas a la Comisión Técnica Mixta, podemos destacar las siguientes:

Facultad de dictar su Reglamento Técnico - Administrativo, establecida por el artículo 8º. En uso de ella, la Comisión Técnica Mixta ha dictado ya dos reglamentos. El vigente desde este año, reglamenta los objetivos, sus funciones, su constitución y su régimen orgánico, crea un Comité que denomina Comité Operativo y establece tam-

bién normas relativas a su personal y auditoría interna. Estas normas dictadas para asegurar su propio funcionamiento dentro del marco de su tratado constitutivo, pero de manera organizada y armoniosa, es lo que Cahier ha denominado, con acierto, "el orden jurídico interno" del organismo.

Otras funciones asignadas expresamente por el Tratado a la Comisión Técnica Mixta son: formular su plan de trabajo (artículo 3º); contratar personal técnico y administrativo, debiendo seguir en general, en este caso, la utilización de personal nacional de los dos países por partes iguales (artículo 3º literal d); realizar los pagos referentes a estudios y proyectos y emitir los certificados a las obras (artículo 6º inciso 3º).

Ahora bien; aunque el Tratado no hable de otras funciones esenciales, es evidente que de acuerdo a lo ya dicho, la Comisión puede igualmente llevar a cabo todas aquellas otras funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.

En efecto, tiene el derecho de crear nuevos órganos y de organizar el trabajo interno de los mismos.

La Comisión Técnica Mixta, en su Reglamento en vigencia, ha creado el Comité Operativo, elegido por la propia Comisión, con funciones técnicas, administrativas y financieras, y cuyas decisiones pueden ser siempre revisadas por la Comisión Técnica Mixta.

Por otra parte tanto el Acuerdo Reglamentario del Convenio como el Reglamento Técnico Administrativo, prevén una serie de actos jurídicos, operaciones financieras, industriales, comerciales y demás que deben considerarse como enunciativas y que tienden, lógica y necesariamente, al cumplimiento de sus fines.

El Reglamento Técnico - Administrativo, en su artículo 10º, revela el eventual secreto de su naturaleza jurídica, por eso lo dejamos para el final, para mantener el suspenso. Y sintetiza todos los conceptos que hemos desarrollado y que nos permiten decir, además, que el Reglamento se ajusta a la realidad, al definirlo como una persona jurídica de Derecho Internacional. El artículo 10º establece expresamente: "La Comisión Técnica Mixta es un organismo internacional y como tal goza de la capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos. De conformidad con el Convenio, la Comisión Técnica Mixta puede contraer derechos y obligaciones y celebrar con cualquier otro sujeto de derecho los actos y contratos necesarios para la obtención de sus fines".

IV) DERECHOS EMERGENTES DE LA PERSONALIDAD JURIDICA

Me voy a permitir repetir la parte final de este artículo: "...la Comisión Técnica Mixta puede contraer derechos y obligaciones y celebrar con cualquier otro sujeto de derecho los actos y contratos necesarios para la obtención de sus fines".

En nuestra opinión, en este punto estamos entrando en el campo de los derechos emergentes de la personalidad jurídica que posee la Comisión.

Siguiendo en este sentido a la doctrina que realiza la distinción, podemos afirmar que estos derechos, capacitan a la organización para manifestarse, por un lado, como una entidad distinta en el plano internacional y, por otro, para entrar en relación con otras personas de derecho internacional.

En este sentido, la Comisión Técnica Mixta posee el derecho de expresar su voluntad a través de los diferentes medios del derecho internacional, de forma de producir efectos legales en el plano internacional, creando, modificando, conservando o extinguiendo relaciones jurídicas internacionales. Así podría realizar, si fuera necesario, actos bilaterales (celebrar tratados) y actos unilaterales, notificaciones, renuncias, reclamos.

Además, la Comisión Técnica Mixta no puede ser sometida a la jurisdicción de otros sujetos, sus iguales, "par in parem non habet imperium".

Por otra parte, si bien se les reconoce capacidad para operar en el plano internacional, también las personas de Derecho Internacional tienen la facultad de figurar dentro de los Estados como sujetos de Derecho Privado, en cuanto sea necesario para el cumplimiento de sus funciones. La Comisión Técnica Mixta puede, dentro de cada país, contratar, comprar, vender y demás, como un sujeto de derecho. En este sentido, la Comisión ha celebrado gran variedad de contratos de Derecho Privado, de suministros, arrendamiento, compra de bienes muebles e inmuebles, seguros, etc.

A este doble aspecto de operación en el plano internacional e interno se refiere, seguramente, el Acuerdo Reglamentario del Convenio, cuando en su artículo 1º, hablando de la capacidad jurídica de la Comisión Mixta, dice que tiene "capacidad jurídica para actuar pública y privadamente en el cumplimiento de su cometido".

V) CONCLUSIONES FINALES

Por último, vemos, entonces, que las relaciones de Derecho que conciernen a la Comisión Técnica Mixta pueden estar sujetas a las disposiciones de tres clases de órdenes jurídicos diferentes: el derecho internacional; el derecho interno de algunos Estados; y su propio derecho interno.

De ahí que se dijera que los organismos internacionales, en todas partes están en el extranjero y en ninguna parte en su hogar.

En conclusión, con referencia al punto en estudio, podemos decir que la Comisión Técnica Mixta es un organismo internacional que goza de una personería especializada y de un alcance particular, de acuerdo a los cometidos que le fueron asignados, y que dicha personalidad depende del derecho internacional general, donde la costumbre establece que los Estados, al crear un organismo, lo dotan de plena capacidad, salvo las limitaciones especialmente establecidas por los mismos.

Realizando un análisis general del panorama internacional, observamos que no se han hecho grandes progresos en materia de aprovechamiento conjunto de los ríos, uno de los recursos más importantes con que cuenta el hombre.

Sean cuales fueren las causas de esa situación, fueron superadas por Uruguay y Argentina y ambas naciones entendieron, que dos forman una multitud, y crearon y pusieron en movimiento mecanismos adecuados, que están llevando a la erección de una obra titánica destinada a servir y a unir más a las dos Naciones.

(Aplausos)

ESCRIBANO JULIO BARDALLO. — A continuación, hará uso de la palabra el Doctor Hebert Arbuet para referirse a la "Conveniencia de un estatuto de sede".

DOCTOR HEBERT ARBUET. — Honda satisfacción nos produce el honor de participar en estas Jornadas; por su jerarquía, por tratar la problemática jurídica de una obra tendiente a la integración regional y enmarcada por el principio de la cooperación y ¿por qué no decirlo? porque hemos nacido a orillas del Río Uruguay.

PLANTEAMIENTO PREVIO

Esa postura espiritual nos obliga al recuerdo de quien acompañó y orientó nuestros primeros pasos por muchos de los puntos que hoy desarrollaremos: el Profesor Dr. Alfredo Eisenberg.

Cuando nosotros llegamos, Eisenberg, ya docente de la Facultad, había escrito su tesis "El aprovechamiento hidroeléctrico del Río Uruguay". Junto a él aprendimos la importancia de las normas que en Derecho Internacional establecen un conjunto de prerrogativas para determinadas situaciones; comprendimos que son reglas imprescindibles para el armónico y correcto desarrollo de la relación internacional, imprescindibles para el libre y normal desempeño de las funciones internacionales, imprescindibles para lograr y conservar el decoro y prestigio de las propias naciones. Los estatutos de prerrogativas tienen este sentido y no otro. La necesidad de su existencia es puesta de relieve por la historia del Derecho Internacional y de la diplomacia que demuestra como algunos de los más engorrosos y difíciles problemas que crean fricciones y tensiones entre los Estados, que dificultan el caminar y el transitar por senderos conducentes hacia metas positivas, derivando la atención hacia problemas menores y secundarios, derivan de la falta de normas precisas y claras que regulen ciertos aspectos de la relación que si bien no son los más importantes, de cualquier manera suelen ser los que ponen más piedras en el camino.

Y tenemos que recordar también a Eisenberg, porque él nos trasmitió su rica vivencia sobre la problemática de que nos ocuparemos; permitiendo así que la sintiéramos tan profundamente que, en la medida en que el Derecho permite ser apasionado, que es muy poco, nosotros, respecto a la explicación y defensa de estos temas, tenemos que reconocer que somos apasionados.

Como lo somos, comenzamos nuestra exposición por su afirmación final: resulta imprescindible establecer un estatuto de prerrogativas que ampare a la Comisión Técnica Mixta en el ejercicio de sus funciones.

Como sabemos que para defender nuestra tesis resultará mejor que el calor de nuestra pobre defensa, la exposición objetivo de la realidad y de los hechos —porque generalmente, la resistencia al establecimiento de este tipo de estatutos deriva primordialmente de la falta de comprensión sobre su significado— vamos a tratar de desarrollar el tema objetivamente, mostrando la realidad, las ventajas que se pueden obtener, las soluciones que conviene consagrar y las desviaciones que se deben evitar.

Sobre la base del valioso aporte de los oradores que nos han precedido en el uso de la palabra, comenzaremos haciendo una referencia a la naturaleza jurídica de la Comisión Técnica Mixta; después veremos cuáles son los elementos particulares que, respecto a este organismo internacional, interesan para fijar un estatuto de prerrogativas que, por las mismas características de la Comisión, debe de tener sus particularidades; trataremos de esquematizar luego las formas conven-

cionales a través de las cuales normalmente se establecen estos estatutos; veremos qué respuesta tiene el problema en la otra fuente del Derecho Internacional, la costumbre; consideraremos cuál es la situación de la Comisión Técnica Mixta y, por último, cómo debería establecerse un estatuto para ella y qué debería contener el mismo.

NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION TECNICA MIXTA

No tengo que insistir —si lo hiciera no estaría a la altura de quienes me precedieron— en remarcar por qué la Comisión Técnica Mixta es un organismo de Derecho Internacional y que como tal es sujeto de este derecho y goza de la capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos.

ASPECTOS A CONSIDERAR AL ESTABLECER UN ESTATUTO DE PRERROGATIVAS

Me interesa, en cambio, detenerme un poco en ciertos aspectos de la Comisión Técnica Mixta que pueden interesar para el establecimiento de su estatuto de prerrogativas. Como dijimos es un Organismo Internacional. Los Organismos Internacionales son sujetos del Derecho Internacional con una capacidad más o menos amplia; pero que de todas maneras poseen capacidad propia y diferenciable de la de los Estados que los crean o que los integran.

En el caso de la Comisión Técnica Mixta, como señalaba el Dr. Puceiro, organismo y órgano son una misma cosa y su autoridad máxima se integra por igual número de Delegados representantes de cada país miembro. Además, del Acuerdo constitutivo y de los Acuerdos reglamentarios, resulta que la Comisión poseerá el personal técnico, administrativo y de servicio que necesite; personal que puede ser permanente o contratado y que preferentemente se integrará con funcionarios nacionales de los Estados miembros.

Otro aspecto que interesa tener en cuenta es que los Acuerdos determinan que la sede de la Comisión Técnica Mixta radicará en la ciudad de Buenos Aires; pero que dicha Comisión puede establecer subsedes, las que pueden instalarse o pueden funcionar tanto en la República Argentina como en la República Oriental del Uruguay; y que la propia Comisión puede ser llamada a actuar en territorio uruguayo y en territorio argentino.

Por último resulta importante tomar en cuenta que la creación de la Comisión Técnica Mixta responde a un desarrollo de las relaciones internacionales hecho sobre la base del principio de la coope-

ración. Con su actividad ambos Estados partes procuran lograr un objetivo común, en su seno van a obrar mancomunadamente decidiendo en conjunto los problemas y, con los resultados que obtenga la Comisión, buenos o malos, se beneficiarán o perjudicarán ambos países por igual. En consecuencia no se presentarán problemas de enfrentamientos de Estados con un Organismo Internacional, ni de confrontación de Estados dentro de un Organismo Internacional, lo que en otros casos puede darse. En el caso de la Comisión Técnica Mixta todo el sentido es, o debe ser, de cooperación, de igualdad de situaciones y de igualdad de ventajas o de perjuicios en los resultados, para ambos Estados partes.

PAUTAS A EXTRAER PARA EL ESTATUTO DE LA COMISION

De todo esto resulta como primera conclusión, la necesidad e importancia que reviste para los Estados partes, el establecimiento de un estatuto de prerrogativas que proteja y facilite en todo lo posible las funciones de la Comisión Técnica Mixta. Esta protección y estas facilidades, en definitiva, redundarán en puro y exclusivo beneficio de los propios Estados asociados.

En segundo lugar, siendo la Comisión Técnica Mixta un Organismo Internacional, la protección que para ella se establezca surgirá dentro del campo del Derecho Internacional y, dentro de éste, se concretará en el sector de las relaciones entre los Estados (partes) y las Organizaciones Internacionales.

Como tercera conclusión debemos establecer quién debe la protección y qué es lo que se protege. Quienes deben establecer y respetar estas garantías son, fundamentalmente, los Estados miembros. No se va a pretender que los terceros Estados reconozcan un estatuto de prerrogativas para la Comisión: no van a tener interés, ni obligación, ni necesidad de hacerlo; pero sí lo tienen los propios Estados miembros que crean la Comisión. Quizás esto pueda compararse un poco con la paternidad responsable: si creamos un nuevo ente para obtener beneficios comunes, debemos dotarlo y protegerlo de manera tal que pueda desarrollarse adecuadamente y cumplir sus cometidos, brindándonos lo que de él esperamos.

Pero para ello, ¿cuál debe ser concretamente el objeto de la protección? ¿A quiénes o a qué debemos proteger? En definitiva, lo único que el Derecho Diplomático procura amparar es el libre y normal ejercicio de las funciones del Organismo Internacional. El amparo tendrá por fundamento la protección de las funciones en la medida en que ello sea necesario para permitir la obtención de la con-

creción de los cometidos de la Organización. Pero "la función" es una idea o una dinámica que realizarán personas físicas o jurídicas, por lo cual la protección de las funciones debe concretarse en el amparo de las personas y entes que las realizan. En última instancia el propósito de todo estatuto de prerrogativas será facilitar las funciones y permitir la normal obtención de los cometidos de la Organización salvaguardando, por lo tanto, el interés de todos los Estados miembros que a través de ella actúan. Pero, necesariamente, debe concretarse este propósito amparando a quienes realizan estas funciones: la Organización en sí misma considerada, en este caso la Comisión Técnica Mixta, los Delegados de los Estados que la integran y sus funcionarios administrativos, técnicos, de servicio y asesores que trabajan para la Organización. Todos estos serán sujetos reflejos de la protección; el amparo no configura para ellos ventajas personales a las que tengan derecho; todo el estatuto debe interpretarse según estos principios; pero ellos son los aparentes beneficiarios inmediatos del mismo.

NECESIDAD DE UN ESTATUTO. ASPECTOS FORMALES Y SUSTANCIALES

Ante este planteamiento cabe preguntarse: ¿pero es realmente necesario establecer un sistema de excepción creando prerrogativas que en alguna medida van a deteriorar el equilibrio jurídico interno de los Estados que las deben? ¿Qué valores deben primar: el de la Soberanía estatal que da total libertad a los Estados para ordenar su ámbito territorial según sus determinaciones, o el interés de la función que ata a los Estados por sus compromisos o la existencia de institutos supranacionales, y a la vez, puede crear internamente factores de distorsión?

Sólo un análisis del problema a través de la práctica internacional respecto a las Organizaciones en general nos permitirá extraer conclusiones aplicables a la Comisión Técnico Mixta. Intentaremos hacerlo revisando las distintas fuentes del Derecho Internacional a través de las cuales se han establecido estatutos de prerrogativas para las Organizaciones Internacionales y estudiado que protección se ha consagrado en ellos, para luego determinar a qué fuentes debemos recurrir y qué extensión conviene dar a un estatuto de este tipo para la Comisión Técnico Mixta.

Respecto a las fuentes tendremos en cuenta la convencional con los distintos tipos de acuerdos que se ocupan del tema y la consuetudinaria, para luego determinar, en este marco la situación de la Comisión. En cuanto al fondo del problema, tendremos que considerar en general cuál es la amplitud de las ventajas reconocidas, a quiénes y

en qué medida se ampara como sujetos reflejos, qué límites se establecen en beneficio de los Estados que las deben y cuál es la conveniencia y los problemas a que dan lugar estas soluciones, para concluír dando nuestra opinión respecto al caso de la Comisión Técnico Mixta.

LA FUENTE CONVENCIONAL. EL ACUERDO CONSTITUTIVO.

Como decía el Dr. Puceiro, los Organismos Internacionales son extranjeros en todos lados. ¿Por qué? Porque a diferencia de los otros sujetos del Derecho Internacional, los Estados, carecen de base territorial. Por lo tanto el Organismo Internacional —en la generalidad de las situaciones, no así en la que nos ocupa— va a actuar fundamentalmente y casi exclusivamente en el territorio de su Estado sede; además, normalmente, actuará en el territorio de sus Estados miembros y, eventualmente, en el de terceros Estados. Al actuar fuera de un ámbito territorial propio, la Organización va a necesitar de un estatuto de prerrogativas que ampare el libre y normal ejercicio de sus funciones frente a los posibles avances abusivos del dominio territorial del Estado en el cual desarrolla su actividad.

Por esta razón, al crear una Organización Internacional, los Estados suelen pactar y consagrar en el propio acuerdo constitutivo ciertas cláusulas tendientes a permitir y facilitar en alguna medida la actividad de la Organización en el ámbito internacional como sujeto autónomo de este derecho. Es así que en estos Acuerdos se suele reconocer la personería jurídica de la Organización, determinar su competencia, establecer los lineamientos generales del estatuto de prerrogativas y, en algunos casos, establecer algunas ventajas, muy pocas, que se les reconoce a la Organización, sus autoridades y funcionarios.

El acuerdo Constitutivo del 30 de diciembre de 1946 que crea a la Comisión Técnico Mixta, trae alguna referencia al problema de las prerrogativas cuando en su art. 9º —que se desarrollará luego, aunque en pequeña medida, en el art. 22 del Acuerdo reglamentario de la misma fecha— prevee la exoneración del pago de ciertas cargas aduaneras. Pero los Acuerdos constitutivos, o, como en este caso, se refieren sólo a situaciones concretas y aisladas —problemas de tributación aduanera—; o, como en el tratado de Montevideo que crea la A.L.A.L.C., sólo hace menciones muy genéricas al contenido de un estatuto de prerrogativas. Nnunca lo consagran, ni lo niegan, en la extensión adecuada, circunstancia que torna necesario concretar y desarrollar estas normas en otros acuerdos posteriores celebrados entre la Organización y sus Estados miembros.

LA FUENTE CONVENCIONAL. ACUERDOS DE SEDE Y ACUERDOS GENERALES

Surgen así los llamados Acuerdos de sede y los denominados Acuerdos generales. Los primeros se celebran entre la Organización y el Estado en el cual está su sede cuando ésta se encuentra en un solo Estado; y los segundos son pactados entre la Organización y los demás estados miembros.

En estos acuerdos y según los casos se conviene el cuantum de las prerrogativas que los Estados se comprometen a reconocer: a la Organización; a los representantes de los Estados miembros en la Organización; a las altas autoridades de la Organización; a los funcionarios administrativos, técnicos y, en algunos casos, incluso de servicio de la Organización; a los observadores que puedan acreditar terceros Estados ante la Organización; a lo asesores; al personal contratado que puda ser requerido por la Organización; etc., etc.

El fundamento de estas prerrogativas radica, pura y exclusivamente, en la necesidad de proteger el libre y normal ejercicio de las funciones de la Organización. Se fundan en la teoría de la necesidad de la función. Por lo tanto, esto indica claramente cuál es la medida de toda prerrogativa acordada. El límite no lo dará el beneficio personal de los sujetos reflejos directamente amparados, sino única y exclusivamente la necesidad de proteger las funciones de la Organización.

Esto, que dicho en términos referidos a todas las Organizaciones resulta muy claro, se complica un poco si entramos a precisar teniendo en cuenta que la capacidad de las Organizaciones Internacionales resultan muy variada y que también resultan muy variadas las funciones que cumplen. No es lo mismo la Organización de las Naciones Unidas, que la Organización de los Estados Americanos, que la OTAN, que el Mercado Común Europeo, que una Comisión administradora de un faro. Es decir, hay organizaciones con amplios cometidos, de base universal, integradas por la mayoría de los Estados del mundo, que se ocupan o tiene capacidad para ocuparse de todo tipo de problemas; y hay otras con cometidos específicos, de base regional, con funciones limitadas, integradas por muy pocos Estados. Por lo tanto, al variar la capacidad y los cometidos, también varían las funciones de la Organización. Por consiguiente, si la protección es para las funciones, también varía la necesidad de la protección.

Al variar el tipo de Organizaciones, también serán diferentes sus autoridades, sus funcionarios, su integración orgánica y, por lo tanto, cambiará el número y la calidad de las personas que requieren protección para, a través de ellas, amparar el libre ejercicio de las funciones.

Todas estas variables determinan que los Acuerdos de sede y los generales no siempre posean un contenido común que nos permita, al nacer una nueva organización, decir: este y no otro es el contenido del acuerdo que debe celebrarse. Por ello, el mero estudio de la existencia de estos tratados, sólo nos permite decir: es necesario o, al menos, muy conveniente, acordar algo sobre el tema con respecto a la Comisión Técnico Mixta; pero únicamente nos dará punto de apoyo y partida cuando entremos a decidir sobre el contenido y amplitud de este convenio particular. Máxime cuando debemos admitir —y es una evidencia— que la Comisión Técnico Mixta es un Organismo muy particular: porque sus cometidos son muy concretos, la realización de una obra; porque tiene previsto un término de duración, su vida terminará en el momento ya estipulado en el art. 7º del Convenio, por ser binacional, al estar formada no por una cantidad de países, ni por los Estados de una región, sino sólo por dos: Uruguay y Argentina; y porque el objeto para que fuera creada obligará a la Comisión a actuar indistintamente en ambos Estados miembros y con similar asiduidad.

LA FUENTE CONSUETUDINARIA.

Revisados los lineamientos básicos de la fuente convencional, cabe preguntarse ¿es realmente imprescindible celebrar un tratado para consagrar el estatuto de prerrogativas, o el derecho consuetudinario ampara a las Organizaciones Internacionales a través de normas originadas en la costumbre?

Algunos de los instrumentos de que se vale la diplomacia están amparados en total o en buena medida por normas de derecho diplomático consuetudinario. Por ej., el Convenio de Viena de 1961 referente a la situación de las misiones diplomáticas permanentes, no hizo otra cosa, salvo esporádicas excepciones, que recoger y codificar la costumbre vigente; otro tanto ocurre con el Convenio de Viena de 1963 que se ocupa de las Oficinas consulares. En cambio, en el Convenio sobre Misiones Especiales enviadas de Estado a Estado —Nueva York 1968— se recogen muy pocas normas consuetudinarias, en él no se cristalizó la costumbre vigente porque, salvo en lo que respecta a uno o dos principios muy fundamentales, no había tal costumbre anterior y se hizo un Convenio de desarrollo progresivo del Derecho Internacional, se creó derecho.

En cuanto a las misiones especiales entre Estados y Organismos Internacionales, no hay costumbre, ni convenio general vigente.

Circunscribiéndonos al tema que nos interesa, respecto a la posibilidad de un estatuto de prerrogativas de base consuetudinaria apli-

cable a los Organismo Internacionales, la situación, si bien es clara en algunos aspectos, requiere ciertas precisiones.

La doctrina se encuentra dividida acerca del problema de si existen o no normas consuetudinarias que establezcan un estatuto de prerrogativas en favor de las Organizaciones Internacionales. Niegan la existencia de estas normas, entre otros, LANGROD, DIHN y, en el Uruguay, PEREZ PEREZ. Dicen estos autores que la práctica en que se pretende fundar la existencia de tal costumbre no es ni tan antigua ni tan general como se sostiene; que ella se funda sólo en la repetición de normas en ciertos tratados; que muchas veces ha sido contradicha por la práctica y la jurisprudencia; y que, en definitiva, ni siquiera se han celebrado acuerdos reconociendo el amparo para todo tipo de Organizaciones, pues si bien las de cierta enjundia los poseen (ONU, OEA, ALALC, etc.), no existen tales acuerdos respecto de otros Organismos, generalmente de tipo económico, como los Bancos internacionales.

Otro sector de la doctrina afirma la existencia de normas consuetudinarias en la materia. Entre estos se sitúan BRANDON, CAHIER, GUGGENHEIM, IALIV, SIBERT y, en el Uruguay, EISENBERG, VIEIRA y GONZALEZ LAPEYRE, todos los cuales sostienen la existencia de una costumbre, de cercana formación pero ya efectiva, que consagra el deber de cierto amparo para las Organizaciones Internacionales, la cual nace, básicamente, del paralelismo de las disposiciones consagradas en los distintos acuerdos celebrados entre los Estados y las Organizaciones Internacionales, algunos de los cuales se remiten a la costumbre; de la práctica constante de los Estados reconociendo ciertas prerrogativas; de las soluciones de múltiples fallos de la jurisprudencia interna e internacional.

LA FUENTE CONSUETUDINARIA. NUESTRA OPINION.

Nosotros suscribimos esta última posición, respecto a la cual caben algunas precisiones. Nos resulta clara la existencia de normas consuetudinarias que consagran, aún no mediando tratado, el amparo necesario para permitir el libre y normal ejercicio de las funciones de las Organizaciones Internacionales y que, para ello, protegen a la Organización en sí misma considerada, a sus altas autoridades, a los delegados acreditados por los Estados y, en menor medida, a sus funcionarios y asesores.

Pero esta protección de base consuetudinaria sólo es debida por los Estados miembros de la Organización y no por los terceros Estados, respecto de los cuales sostener el deber de amparo con base consuetudinaria, si no resuta imposible, al menos es más discutible en algunos aspectos.

En segundo lugar el derecho consuetudinario sólo obliga a los Estados miembros a reconocer aquellas prerrogativas esenciales, imprescindibles para que la Organización, sujeto independiente del Derecho Internacional, carente de base territorial propia y que actúa en el ámbito de sus Estados miembros, pueda desarrollar sus actividades y perseguir sus fines con absoluta independencia, sin ser obstaculizado en su labor. Entre estas prerrogativas básicas impuestas por la costumbre cabe mencionar, por ejemplo: la inviolabilidad de la sede, de los archivos y de los documentos de la Organización; la inviolabilidad personal de los Delegados ante la Organización y la de sus altas autoridades; la inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa que, en extensión variable, amparará a la propia Organización, a sus autoridades y funcionarios; y, en los casos en que los cometidos del Organismo lo hagan necesario, ciertas facilidades tales como la libertad de circulación y de comunicaciones, la ayuda para obtener alojamientos adecuados, etc. Es menester señalar que dentro de la extensión de esta protección de base consuetudinaria no se encuentran comprendidas otras prerrogativas, las que no siempre son aceptadas ni otorgadas en la misma medida por los Estados y que si bien facilitan —y suelen hacerlo en no despreciable proporción— las funciones de la Organización, no resultan totalmente imprecindibles ni esencialas para su normal desarrollo. Por ejemplo: ciertas exenciones fiscales, algunas franquicias, al amparo al personal subalterno, etc. Estas ventajas, cuando también resultan importantes es necesario negociarlas y acordarlas convencionalmente.

En tercer lugar es conviente recordar que para el derecho consuetudinario, prerrogativa no es sinónimo de inmunidad ni de irresponsabilidad. Una crítica que podría hacerse al reconocimiento por parte de los Estados de esta protección especial, consistiría en decir: "Sí, se ampara a la Organización, se facilitan sus funciones, se protege a ciertas personas que las cumplen, pero ¿y los legítimos derechos de terceros? ¿Cómo se defienden si resultan violentados a consecuencia de este amparo? Se evitan los eventuales abusos estatales, pero ¿cómo se evita que los amparados invoquen abusivamente su situación excepcional pudiendo así perjudicar a los Estados o a particulares ajenos a la relación?".

No puede ignorarse la existencia del problema. Todo estatuto de prerrogativas plantea una tensión entre valores jurídicamente relevantes. Lo justo y conveniente es proteger tanto a la Organización como a los Estados y a los particulares. Esto no se logrará ni reconociendo simplemente las ventajas, ni negando rotundamente la protección: deben conciliarse los intereses enfrentados y eliminarse o, al menos, aliviarse la tensión.

El Derecho Internacional consuetudinario y convencional ha tomado en cuenta el problema y legislado sobre el punto. Para evitar el ejercicio abusivo de las prerrogativas se han consagrado algunas soluciones. Por ejemplo: como contrapartida de la inviolabilidad se establece la obligación del amparado de respetar las leyes y reglamentos del Estado en donde actúa y la de no inmiscuirse en sus asuntos internos. Para evitar los abusos a que puede dar lugar la inmunidad de jurisdicción, se establece la posibilidad de renunciar a ella mediando garantías suficientes para evitar los entorpecimientos al ejercicio de las funciones y también se consagran, en el caso de ciertas acciones, excepciones al principio. Para salvaguardar los legítimos intereses de los particulares sin perturbar las funciones protegidas, se han ideado formas sustitutivas del sometimiento a la jurisdicción común para reconstituír el derecho presuntamente desconocido, como por ejemplo, la creación de tribunales administrativos de la Organización para resolver los conflictos entre esta y su personal, el establecimiento de procedimientos arbitrales para solucionar los diferendos de derecho privado entre la Organización y los particulares, etc. Además, para impedir un gravamen desproporcionalmente oneroso para el Estado que debe el amparo, se le acuerda en algunos casos derechos o facultades de contralor o se le permite cierta flexibilidad en las soluciones. De esta forma la solución consuetudinaria también contempla y trata de evitar la posibilidad de otorgar ventajas descomedidas a favor de una de las partes.

Cabe además una cuarta y muy importante precisión respecto a nuestra posición aceptando la existencia de normas consuetudinarias que establecen un estatuto de prerrogativas para las Organizaciones Internacionales: las normas consuetudinarias en la materia no comprenden su regulación a todas las Organizaciones. Habíamos dicho que existían Organizaciones Internacionales de muy diferente tipo, con distintas funciones y cometidos y de diferente integración. Teniendo en cuenta estas distintas clases de Organizaciones puede afirmarse que el derecho consuetudinario se ha establecido y posee normas aplicables para las grandes e importantes Organizaciones Internacionales: las Naciones Unidas, las Organizaciones regionales tipo O.E.A. o Unidad Africana, las grandes Organizaciones de integración económica como la A.L.A.L.C. o el Mercado Común Europeo. ¿Porqué? Porque respecto a estas soluciones convencionales y la práctica de los Estados en la materia han sido constantes y uniformes, estableciendo normas comunes a las cuales la generalidad de los Estados del mundo, directa o indirectamente, han accedido o han consentido al suscribir acuerdos o al aceptar en la práctica esas soluciones. Y lo han hecho durante un lapso suficiente. Ha nacido así una práctica, aceptada por la generalidad de los Estados y repetida por un lapso suficiente con la convicción de estar cumpliendo una obligación. Se han dado los elementos necesarios para el nacimiento de una costumbre.

De la misma manera puede afirmarse que este derecho consuetudinario no alcanza a otro tipo de Organizaciones de menor extensión y con cometidos más concretos. Puede ser discutible el establecimiento de la línea de separación entre la situación anteriormente expuesta y ésta; en algunos casos resultará muy difícil afirmar si una Organización determinada reune o no las características que la hagan acreedora al amparo de la norma consuetudinaria, pero resulta claro que la costumbre no brinda soluciones para aquellas Organizaciones que, como la Comisión Técnico Mixta, resultan muy particulares en todos sus aspectos. En estos casos o no hay práctica de los Estados o ésta es muy variable; incluso los acuerdos firmados, al responder a circunstancias especiales, varían en sus soluciones, difieren en los sujetos de la protección y en el cuantum de la misma y no permiten detectar ninguna práctica constante. El derecho consuetudinario, entonces no proporciona normas aplicables a Organismos del tipo de la Comisión Técnico Mixta.

LAS FUENTES EN EL CASO DE LA COMISION TECNICO MIXTA.

Retomando nuestra afirmación acerca de la necesidad de un conjunto de prerrogativas que ampare a la Comisión Técnico Mixta, debemos preguntarnos a través de qué fuente puede estructurarse tal estatuto.

El derecho interno puede hacer su aporte. Cada Estado, unilateralmente, en su sistema normativo nacional, está en condiciones de acordar ciertos beneficios y algún amparo, referido expresa y concretamente a la Comisión Técnico Mixta o en disposiciones de carácter general que regulando la situación de todas las Organizaciones Internacionales que actúan en el país, dentro de su generalidad también comprenden a la Comisión; podría ser este el caso del decreto uruguayo del 20 de octubre de 1970. Esta solución sólo paliará las carencias y lo hará en medida limitada. La protección acordada unilateralmente puede ser retirada del mismo modo, pues el Estado que la concede no se obliga por ello a mantenerla. Por otra parte, en el caso concreto, puede dar lugar a diferentes tratamientos en cada uno de los países frente a casos iguales, pues no hay nada que obligue a ambos Estados a consagrar soluciones paralelas. Es pues este un camino inseguro, incómodo para la Organización y los Estados y puede resultar fuente de problemas. No es la solución adecuada, salvo en la imposibilidad de lograr cualquier otra.

Ya vimos como la fuente consuetudinaria a nuestro criterio tampoco puede brindar ningún apoyo apto para resolver la problemática de la Comisión Técnico Mixta.

Si recurrimos al Acuerdo constitutivo, sólo encontraremos alguna norma aislada como la del artículo 9 que acuerda ventajas tributarias.

Sólo nos resta entonces la fuente convencional posterior al Acuerdo constitutivo. Dentro de este campo cada uno de los Estados partes podría celebrar acuerdos particulares con la Comisión, previendo algunas situaciones o solucionando problemas prácticos ya planteados. Este camino resultará engorroso, poco práctico y poco eficaz al reunir casi los mismos inconvenientes que la regulación mediante la legislación interna; no resulta pues apto ni recomendable.

En cambio entendemos conveniente la celebración de acuerdos amplios, que prevean los problemas y den las soluciones sin esperar a que los hechos se precipiten. Este es el único enfoque de la situación que consideramos efectivo, seguro y congruente; única solución que resulta clara y firme para todos, garantizando a todos los interesados y facilitando el funcionamiento de la Comisión. Para concretarla se requiere celebrar tratados, cuya amplitud la determinarán las partes, entre la Comisión Técnico Mixta y el Gobierno de la República Argentina por un lado y entre la Comisión Técnico Mixta y el Gobierno del Uruguay por otra parte; o un acuerdo común negociado entre las tres partes interesadas.

Entre las ventajas que puede aportar un tratado de este tipo, cabe señalar: que garantiza la operatividad del Organismo protegiendo el libre ejercicio de sus funciones, evitando conflictos y presiones y dando así seguridad a los órganos, a las autoridades y a los funcionarios; beneficia también a los Estados miembros porque les favorece al facilitar la obtención de los fines del Organismo que son sus propios fines; y no desampara a los legítimos intereses de los terceros, bastando para ello que en sus disposiciones se prevean los procedimientos e institutos adecuados para restablecer el derecho de los particulares cuando éstos, en beneficio del ejercicio de las funciones de la Organización, pierden el amparo del derecho común, estableciendo ciertas obligaciones para la Organización, sus autoridades y personal, excepciones y la posibilidad de renuncia a la inmunidad de jurisdicción, constituyendo tribunales administrativos, previendo mecanismos de arbitraje, etc.

Al concretar este tipo de estatuto respecto a la Comisión Técnico Mixta ¿conviene mantener la distinción tradicional entre Acuerdo de sede que se celebraría con la República Argentina y Acuerdo general, que no lo sería tanto ya que vincularía sólo al otro Estado miembro, el Uruguay? Creemos que no, que lo mejor sería hacer un estatuto único de prerrogativas, con soluciones para ambos países. Esta solución original, de la que no conocemos antecedentes doctrinarios ni de derecho positivo, se justifica y resulta conveniente por varias razones.

La Comisión Técnico Mixta es un organismo binacional, integrado por sólo dos Estados miembros; sus actividades y funciones se realizan en ambas márgenes del Plata y del Río Uruguay, de lo que resulta que en ambos Estados se presentarán problemas similares que exigirán soluciones idénticas; La Comisión necesita de igual amparo por parte de Argentina que por parte de Uruguay y ambos pueden y deben exigir idéntica conducta de la Comisión. Resulta lógico que las soluciones normativas sean comunes para ambos Estados. Asímismo, la concreción de un estatuto único resulta técnicamente el procedimiento más aceptable para casos como el de la Comisión que requieran idénticas soluciones de fondo y de forma para problemas sustancialmente iguales. Baste considerar como puede verse agilitada la negociación y la concreción de los acuerdos al plasmarse las soluciones en un solo tratado en dos con igual contenido; y como se incrementa esta ventaja, al evitarse la necesidad de establecer el difícil distingo entre Estado sede y Estado miembro, distinción que en el caso resulta innecesaria dada una realidad de hecho que no consagra diferencias en la situación de ambos países miembros.

En favor de la solución preconizada milita también una indudable ventaja política. Ambos Estados esperan y van a recibir un beneficio común de la obra encomendada a la Comisión y, estableciendo un instrumento único de prerrogativas, ambos países darán las mismas ventajas y contribuirán con los mismos sacrificios. Esto simplifica el trámite de las cosas, coloca en posición más cómoda a ambos Estados miembros y evita fricciones entre ambos; desacuerdos que no tienen por qué aparecer por cuestiones formales, cuando sustancialmente se está negociando y actuando mancomunadamente, transitando por el sendero de la cooperación y la integración regional de dos Estados tradicionalmente hermanados.

ANALISIS SUSTANCIAL. FUNDAMENTO DE LAS PRERRROGATIVAS.

Sin entrar en distinciones doctrinarias, podemos afirmar que, no procediendo el fundamento brindado por la teoría de la representación las prerrogativas que benefician a las Organizaciones Internacionales en general y a la Comisión Técnico Mixta en particular, se fundan en la teoría de la necesidad de la función. A su luz deberán analizarse todas las normas de un acuerdo de este tipo y el principio básico de interpretación consiste en establecer que los beneficios se deben cuando son necesarios para facilitar el libre y normal ejercicio de las funciones y no para otra finalidad cualquiera sea ésta. Las prerrogativas sólo protegen a las funciones y nada más; por lo tanto su existencia no significa irresponsabilidad o impunidad para quienes ejercen estas funciones y por ello gozan de una protección

refleja, sino que sólo determinan la necesidad de establecer procedimientos extraordinarios distintos a los comunes para sancionar a los infractores (sujetos reflejos de la protección), en aquellos casos en que la aplicación del derecho común pueda perjudicar el libre y normal cumplimiento de las funciones. Es por esto que el mismo estatuto de prerrogativas, junto al amparo, debe consagrar los medios sustitutivos de reestablecer el derecho sin perjuicio para las funciones.

ANALISIS SUSTANCIA. EXTENSION DE LAS PRERROGATIVAS.

En cuanto a la extensión del estatuto, refiriéndonos a la situación de la Comisión Técnico Mixta, convendría que consagrara un amparo lo suficientemente amplio como para proteger al Organismo en sí mismo considerado, tanto cuando actúa como sujeto de Derecho Internacional independiente como cuando actúa como sujeto del derecho interno de los países miembros. También debe ampararse a quienes llamamos las personas protegidas como sujetos reflejos, porque si bien éstas no son titulares del derecho, a través de ellas se realizan las funciones y en ellas se concreta la protección. Dentro de este grupo corresponde hacer distintas categorías a las que corresponderá en diferente medida la protección y que comprendan: a los Delegados de los Estados partes; a los altos funcionarios del Organismo; al personal administrativo, técnico y, en algunos casos, al personal de servicio, sean estos funcionarios permanentes o contratados; por último podría pensarse también en comprender a los familiares de los Delegados y Altos funcionarios.

ANALISIS SUSTANCIAL. EL CUANTUM DE LAS PRERROGATIVAS.

Entraremos ahora al último punto que deseamos considerar: el del cuantum de las prerrogativas, o sea el número, tipo y características de las ventajas a acordar. No nos detendremos mucho en este problema pues su análisis en detalle no corresponde a una disertación doctrinaria anterior a la existencia de cualquier tipo de acuerdo, sino al momento de valorar una multiplicidad de factores, cuando se proyecta, negocia y aprueba un acuerdo de este tipo referido a una Organización determinada, o, luego, al analizar el texto ya vigente o, al menos, proyectado.

Pero aún en un enfoque global y muy generalizado, resulta posible señalar que hay aspectos ineludibles cualquiera sea la filosofía del acuerdo y la extensión que para él se pretenda. Ciertas prerrogativas aparecerán en todo acuerdo que procure soluciones reales y, por

lo tanto, consideramos que ellas también deben consagrarse en el tratado que se establezca en relación a la Comisión Técnico Mixta. Rápidamente veremos estos puntos.

En primer lugar resulta conveniente que el acuerdo de prerrogativas comience reafirmando la personería jurídica de derecho interno que posee la Comisión Técnico Mixta, explicitando el reconocimiento de su capacidad para realizar determinados negocios jurídicos.

Indudablemente que el Acuerdo debe establecer las prerrogativas y facilidades que se deben a la Organización. Debe consagrarse la inviolabilidad de la sede y de las subsedes en cualquiera de los Estados miembros en que ellas se radiquen. La inviolabilidad de los locales significa la obligación del Estado de protegerlos y de no penetrar en ellos sin el consentimiento de sus responsables, aunque en algunos casos tal consentimiento pueda presumirse cuando exista urgencia para evitar graves perjuicios en bienes o para salvaguardar vidas, solución esta última que debe adoptarse con mucho cuidado y mesura. Como contrapartida de este amparo existe a cargo de la Organización una obligación de comunicar a los Gobiernos la ubicación de esos locales, porque los Estados se comprometen no sólo a no violentarlos sino también a protegerlos y, por consiguiente, es necesario que sepan dónde y en qué condiciones se encuentran. La inviolabilidad debe extenderse a los archivos y documentos de la Comisión dondequiera que éstos se hallen.

El acuerdo que se celebre debe asegurar también a la Comisión Técnico Mixta un conjunto de facilidades que contribuyan al logro de sus cometidos. Resulta aconsejable la inclusión en el estatuto de una disposición de carácter general que establezca la obligación de ambos Estados miembros de otorgar toda clase de facilidades necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Comisión. Pero esto no basta y algunos aspectos deben ser objeto de atención especial: resulta importante facilitar la obtención de alojamientos adecuados, especialmente si se tiene en cuenta la ubicación de las obras; es conveniente garantizar la libertad de circulación y tránsito, al menos en la región que comprende las obras y las capitales nacionales, esta previsión puede evitar problemas, de difícil acaecimiento, pero muy graves en el caso de que ocurran; también resulta adecuado consagrar la libertad de la Comisión para comunicarse con los demás sujetos del Derecho Internacional o con entidades privadas, lo que puede reportar indudables ventajas prácticas; etc.

Otro aspecto realmente trascendente, por el amparo que significa y por el cuidado y ponderación con que debe establecerse, consiste en determinar la medida de la inmunidad de jurisdicción de que debe

gozar la Comisión ante los tribunales de los Estados miembros. Cuando las acciones provengan de actos o hechos realizados por la Comisión en el ámbito del Derecho Internacional y como sujeto de este ordenamiento, los tribunales locales resultarán incompetentes. Pero aún cuando la Comisión actúe como sujeto del derecho interno, también requiere cierta protección que le evite distraer sus esfuerzos en la atención de acciones tendenciosas o mal intencionadas que sólo procuren dificultar sus funciones. En estos casos debe relevarse al Ente de atender cargas y procedimientos engorrosos, protegiendo a la Comisión y a sus bienes donde quiera que estos se encuentren, de las acciones comunes del derecho interno. Esta protección no debe desamparar los legítimos intereses de los particulares, por ello, el estatuto que la consagre debe preocuparse también por éstos. La inmunidad de jurisdicción debe ser amplia para que cubra cualquier tipo de eventual demanda y comprenda tanto la etapa declarativa como ejecutiva de los juicios. A la vez, determinado tipo de acciones deben de estar excluídas de la protección, por ejemplo, se nos ocurre, aquellas provenientes de negocios en que la propia Comisión haya aceptado alguna de las jurisdicciones locales, o las acciones civiles derivadas de accidentes de tráfico, etc. Otros mecanismos para evitar una protección desmedida e injusta, cuando ella no sea necesaria para el amparo de las funciones, consistiría en consagrar en el propio estatuto el procedimiento de renuncia a la inmunidad por parte de la Comisión y en prever medios sustitutivos de recomponer el derecho sin recurrir al procedimiento común, tales como la constitución de tribunales administrativos internos para los conflictos con el personal, la previsión de una jurisdicción arbitral para resolver las contiendas civiles en que se vea envuelta la Organización, etc.

Hay otras prerrogativas que resulta conveniente se consagren en el estatuto en favor de la Comisión Técnico Mixta. Legislar acordando exenciones impositivas y facilidades financieras procura fluidez a la actividad del Organismo al evitarle el cumplimiento de trámites y tareas engorrosas y, en definitiva, estas concesiones no perjudican a los Estados que las hacen, pues, si la Comisión tributa en los Estados miembros, ¿de dónde va a provenir el dinero para cubrir esa tributación si no es de los propios aportes hechos por los Estados miembros? Y así, lo que ingresaría como impuesto egresaría del presupuesto de la Comisión Técnico Mixta que los propios Estados solventan. Estas exenciones impositivas convienen que sean de la mayor amplitud posible, aunque por sus propias características o por la forma de recaudación cabe exceptuar a algunos impuestos.

La exención de gravámenes, prohibiciones y restricciones a las importaciones y exportaciones, sobre todo las que realice la Comisión Técnico Mixta de uno a otro Estado miembro, no pueden dejar de consagrarse en el Estatuto, pues resulta muy importante —quizá

fundamental— para simplificar, agilitar y permitir el correcto desempeño de las actividades de una Organización que posea las características de la Comisión Técnico Mixta; reconociéndolas se evitarán los problemas y demoras en los trámites para realizar ciertas operaciones que pueden resultar importantes para la Comisión. También habría que preveer facilidades de carácter financiero que agiliten todos los negocios con divisas y valores.

Todas estas facilidades que los Estados partes acuerden a la Comisión, en última instancia en nada les perjudicará pues ambos Estados se comprometerían a iguales sacrificios, las decisiones de la Comisión las toman en conjunto sus propios representantes en ella y las ventajas concedidas tienden a facilitar la concreción de obras que a ambos países beneficiarán en común.

El estatuto debe de preveer también un régimen especial de previsión y seguridad social que se aplique y proteja a todas las personas que tengan dependencia laboral directa con la Comisión Técnico Mixta. La concreción en esta materia de un sistema flexible que atienda a la realidad de hecho de estos dependientes, nacionales de ambos Estados y que en ambos vierten su fuerza de trabajo destinada a la Comisión, evitaría al Organismo una serie de problemas y mejoraría la situación de los beneficiarios a quienes brindaría soluciones adecuadas para su especial situación, difícilmente enmarcable por los sistemas comunes.

ANALISIS DE FONDO. LOS ESTATUTOS PERSONALES.

Para finalizar haremos una breve referencia a los estatutos personales que el Acuerdo de prerrogativas debería consagrar para proteger a las autoridades y funcionarios de la Comisión en el ejercicio de sus funciones. Habíamos dicho que corresponde hacer previsiones respecto a los Delegados que representan a los Estados miembros, a los Altos funcionarios de la Organización, a sus funcionarios administrativos, técnicos, etc. Por razones de tiempo nos referiremos sólo a la situación de los Delegados. En grandes razgos las soluciones que para ellos se prevean pueden ser aplicables, con las diferencias y adecuaciones de cada caso, a las demás categorías.

Los Delegados requieren ser protegidos para el correcto desempeño de sus funciones, toda vez que en el ejercicio de sus cargos deban radicarse o trasladarse al territorio del Estado co-contratante e, incluso, en ciertos casos y en alguna medida puede convenir que se les proteja aún en el territorio del Estado al que representan.

En principio esta protección deberá comprender la inviolabilidad personal, de la residencia, de sus papeles y documentos; la inmunidad de jurisdicción en medida determinable; ciertas exenciones impositivas; el relevamiento de algunas cargas públicas; etc., etc. Para concretar este conjunto de ventajas en un Acuerdo sobre prerrogativas se puede proceder de dos formas distintas: o se legisla en un conjunto de artículos, en forma expresa y detallada, estableciendo la medida, extensión, límites y excepciones de cada amparo con referencia a cada categoría amparada (Delegados, Altos funcionarios, etc.); o se establece un único artículo en el que se diga que a tal categoría dentro de la Comisión Técnico Mixta, corresponde el mismo estatuto que por costumbre o acuerdo general los Estados partes reconocen a otros funcionarios amparados por el Derecho Diplomático, por ejemplo, que a los Delegados se les aplicará el estatuto del personal diplomático de las misiones diplomáticas permanentes o de las misiones especiales, etc.

Si se opta por referir el cuantum de las prerrogativas a otro estatuto ya establecido, respecto a los Delegados de los Estados miembros no nos parece conveniente la remisión a las normas aplicables a las misiones especiales, ya que estas carecen de base consuetudinaria amplia y en la solución convencional la medida de la protección resulta variable "...habida cuenta de la naturaleza y el cometido de cada misión..."; tampoco es aconsejable, por varias razones que el tiempo nos impide considerar, la remisión al estatuto consular. Para los Delegados resultaría en cambio más adecuada la asimilación al estatuto de los agentes diplomáticos acreditados en misiones diplomáticas permanentes, porque este estatuto reconoce base consuetudinaria que el Convenio de Viena de 1961 cristaliza, codifica y explicita, porque su aptitud resulta congruente con la necesidad de protección de los Delegados y porque su claridad y amplia aceptación facilitan su correcta aplicación.

Pero no es esta la solución óptima. Siempre existirán diferencias entre las distintas situaciones y la única forma correcta de atender a las distintas necesidades de cada caso consiste en legislar expresamente atendiendo a cada problemática. Entendemos que el acuerdo de prerrogativas para la Comisión Técnico Mixta debe legislar expresa y detalladamente el cuántum de prerrogativas que corresponde a cada categoría personal. Y respecto a los Delegados, sólo deseamos hacer una precisión ya que el tiempo no nos permite otras consideraciones. Entendemos que no conviene distinguir entre el amparo debido a los Delegados que se radican en el Estado que debe la protección y el debido a quienes viajan a él ocasionalmente o por una corta temporada. Las características de la Comisión Técnico Mixta y sus cometidos hacen difícil y complicada esta distinción a los fines del Derecho

Diplomático, además ella ocasionaría dificultades de interpretación cada vez que deba concretarse la protección.

En este rápido planteo sólo nos resta señalar que consideraciones similares a las formuladas caben con respecto a los Altos funcionarios de la Comisión y también con respecto a los demás funcionarios de la misma, aunque respecto a estos últimos la amplitud de los estatutos debe ser considerablemente menor, limitándose la protección a lo estrictamente necesario para facilitar las funciones de la Comisión y, en algunos casos, restringiendo el amparo a sólo la determinación de que la jurisdicción nacional se ejerza pero en medida o en forma tal de que por ello no se entorpezcan las funciones del Organismo.

Muchas gracias y quedo a disposición de las autoridades y público presente para responder a las preguntas que deseen formular.

(Aplausos)

ESCRIBANO JULIO BARDALLO. — Hacemos un cuarto intermedio de 5 minutos para que se formulen por escrito las preguntas que consideren pertinentes.

(Se pasa a cuarto intermedio.)

(Se reinicia la reunión.)

ESCRIBANO JULIO BARDALLO. — Con carácter informativo, deseo comunicarles que mañana de tarde, después de la exposición que realicen los relatores, se proyectarán diapositivas facilitadas por la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, para que nosotros tengamos la posibilidad de mostrar a los asistentes la magnitud y la tremenda importancia de estas obras. De manera que quedan también invitados para este acto fuera del programa.

Tiene la palabra el Doctor Roberto Puceiro para que conteste las preguntas formuladas.

DOCTOR ROBERTO PUCEIRO. — La primera pregunta dice: "En caso de controversia en el accionar público de la Comisión Técnica Mixta, ¿debería dilucidarse ante la Corte Internacional de Justicia?

En principio, por su naturaleza de organismo internacional, la Comisión Técnica Mixta no puede ni comparecer ni ser citado ante la Corte Internacional de Justicia, carece de locus standi para ello.

Sí digo puede accionar en el ámbito del Derecho Público Internacional, en caso de controversias, la posibilidad que tiene aquella es tratar de solucionarlas por los medios diplomáticos comunes, para lo cual puede desarrollar sus propias funciones. Uno de los derechos emergentes de la personalidad jurídica de la Comisión Técnica Mixta es poder llevar a cabo su relación directa con los otros sujetos de derecho internacional. En el supuesto de que no fuera posible solucionar de esa manera la controversia, podría también en su caso cualquiera de los Estados integrantes de la Comisión Técnica Mixta o un tercer Estado interesado directa o indirectamente en la controversia someter el asunto a la Asamblea General de las Naciones Unidas, quien tiene posibilidad de solicitar la opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia. Serían entonces estas vías distintas para poder solucionar en el ámbito internacional esos aspectos.

La segunda pregunta establece: "¿Qué medidas coercitivas puede sufrir la Comisión?

Esta escapa a mis competencias y tengo que sometérsela al Doctor Arbuet, que es el encargado del tema.

DOCTOR HEBER ARBUET. — Desde el momento en que no se establezca un estatuto consagrando la inviolabilidad o la inmunidad de ejecución, no solamente para la faz declarativa del juicio sino también en la faz de ejecución, evidentemente que esta Comisión estaría sometida a todos los avatares de cualquier tipo de medida coercitiva ya que, como dijimos, a nuestro entender no hay una norma consuetudinaria que la ampare. Por lo tanto, podría ser objeto de ejecución, con todas las complicaciones y dificultades que ello ocasiona.

Yo tengo dos preguntas más. Una dice: "Desearía saber cuál es su opinión respecto de la inmunidad de jurisdicción.".

Es un poco difícil establecer una distinción clara, tratándose de organizaciones internacionales, entre actos de "iuri imperii"y de iuri gestion. Los primeros estarán protegidos o amparados por la incompetencia absoluta de los tribunales locales. En cuanto a los actos de derecho privado, en tanto no existan normas consagradas en un acuerdo que establezcan la inmunidad de jurisdicción, estarán sometidos a los tribunales locales de acuerdo a las normas del derecho interno o del derecho privado internacional, que fueran aplicables.

Por esto entiendo que es necesario aprobar un acuerdo de prerrogativas para evitar una serie de problemas muy grandes, no solamente en cuanto a las dificultades que se le puedan crear a la Comisión sino también por la mala intención de ciertos particulares. Supongan un señor resentido con la Comisión, por cualquier cir-

cunstancia, que se dedique a entablarle demandas constantemente. La Comisión va a tener que dedicar cierto sector de su Departamento Jurídico para atender esos casos en detrimento de cosas más importantes y trascendentes. Creo, por esto, que la inmunidad de jurisdicción debe ser amplia.

Por supuesto que esto, afirmación, a su vez, requiere una serie de ajustes. Hay que establecer acciones exceptuadas porque, evidentemente, en algún tipo de acciones es más conveniente para todos que la Comisión someta sus problemas a los tribunales locales. Debe establecerse, entonces, el principio de la inmunidad de jurisdicción, amplia, total, con excepciones a texto expreso y, además, la posibilidad de la renuncia a la inmunidad para aquellos casos en que las autoridades de la Comisión entienden que es justo y más operativo someter el programa a los tribunales locales.

Además, deben preverse medios sustitutivos de recomponer el derecho, como indicábamos a lo largo de la conferencia. Todo este problema es muy delicado, exige un balanceo difícil de establecer, que hay que pensarlo, negociarlo, calibrarlo todo cuanto sea necesario.

La otra pregunta dice: "Desearía saber su opinión sobre la situación actual del Estatuto de sede entre Argentina y Uruguay. Como es de su conocimiento, en el Uruguay se aprobó suscripto a la reciprocidad decisoria de la República Argentina. ¿No cree, entonces, más conveniente llevar adelante este acuerdo antes que, como usted sugiere, se inicien gestiones para obtener un acuerdo general?".

Sí; ésta puede ser una solución, pero yo prefiero la otra. Por algo la solución planteada se ha enlentecido. Uno de los medios que pueden facilitar la aprobación de un acuerdo es que sea único, común para las dos partes, que los Estados que reciben los mismos beneficios realicen iguales sacrificios, tengan la misma Carta donde se establezcan sus derechos y obligaciones respecto a la Comisión.

Por otra parte, mirando un poco el proyecto mencionado, encontramos en él una diferenciación que, en el curso de la charla, decía que era inconveniente. El proyecto considera a los delegados que se radican amparados por las normas del estatuto de los agentes diplomáticos en misiones permanentes; y a los delegados que vayan ocasionalmente como amparados por el Estatuto de los agentes diplomáticos en misiones especiales. Esto, que en principio parece lógico porque el que va y viene está en situación de diplomático en misión especial, función temporal, etc., tiene sus problemas. Dado el sistema de trabajo, por su naturaleza, su forma y funciones de la Comisión,

es muy difícil de diferenciar una situación de la otra, porque los delegados van a estar radicados y a la vez van a viajar, y esto puede complicar la solución de los casos concretos.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que no existe —por lo menos hasta tanto Argentina y Uruguay ratifiquen el Convenio de Nueva York de 1968— ningún tipo de norma que regule la situación de los agentes diplomáticos en misiones especiales, porque nunca hubo una práctica constante y no se formó derecho consuetudinario al respecto.

Cuando la Comisión de Derecho Internacional comenzó a estructurar el proyecto sobre Misiones Especiales, que a través del tiempo se va a transformar en el Convenio de Nueva York de 1968, se encontró con que sólo habían dos o tres normas firmemente establecidas en el Derecho Internacional consuetudinario respecto a las misiones diplomáticas especiales y que ninguna de ellas se refería al Estatuto de prerrogativas. Las reglas consuetudinarias establecían que los Estados acostumbran a enviar y recibir misiones especiales; que el envío y recepción de las mismas se hace por mutuo acuerdo de las partes; que deben gozar de algún tipo de prerrogativas y nada más. Luego la Comisión redactó un proyecto y lo somete a la Asamblea General para que se apruebe el Convenio. Todo configura una labor de desarrollo progresivo del Derecho Internacional, ya que se trabaja con normas de leyes lata: no se califica lo que existe sino que se propone lo que es conveniente que exista. Por lo tanto, si nos referimos a este Estatuto, corremos el riesgo de no tener nada y de crear problemas que queremos evitar.

¿Cuál es la esencia del mecanismo, la razón de ser? ¿Por qué sentimos que es necesario el Estatuto? Porque simplifica los problemas, porque proporciona operatividad a la Comisión, porque le permite llevar adelante las obras sacando problemas menores sin dejar de atender intereses que no significan para la Comisión una atención desmesurada, una pérdida de esfuerzos y de tiempo. Si le queremos evitar problemas a la Comisión, creo que refiriéndonos al Estatuto de las misiones especiales se los vamos a crear. Se va a discutir, por ejemplo, si un delegado está radicado, si es residente o si está en viaje ocasional y, por tanto, qué Estatuto se le aplica. Además surgirán problemas porque respecto de las misiones especiales no hay normas consuetudinarias y sólo son aplicables las convencionalmente aceptadas por los Estados.

Por este tipo de cosas y, fundamentalmente, porque se da una situación idéntica o muy similar para Uruguay y para Argentina, preferiría empezar de nuevo y hacer no un acuerdo de sede y un acuerdo general con reciprocidad sino un acuerdo de prerrogativas,

nuevo en la práctica internacional. Esto no se ha hecho; pero la situación uruguaya y argentina es distinta, también. Son dos países, dos Estados, dos individualidades con una misma concepción del Derecho, de la vida, de los valores: son dos pueblos muy unidos y, por lo tanto, es posible intentar soluciones como la propuesta, aunque ellas no registren antecedentes en la práctica internacional.

ESCRIBANO JULIO BARDALLO. — Tiene la palabra el Doctor Bracco para contestar las preguntas que se le han formulado.

DOCTOR JUAN CARLOS BRACCO. — Tengo tres preguntas que, en el fondo, encierran una sola y que no tiene mucho que ver con el tema tratado hoy.

La primera es: "La energía que compre U.T.E., ¿debe calificarse de importación de energía o, por el contrario, es el propio Estado uruguayo, a través de su parte uruguaya, la que le vende internamente al Ente U.T.E.?".

Diría que no es una importación de energía. El propio Tratado establece la porción de energía que podrá disponer cada Estado e incluso un período temporario por el cual la República Argentina usufructuará de una mayor cantidad de energía eléctrica que Uruguay. Pero hay una parte uruguaya de energía eléctrica que, en el transcurso del tiempo, se puede ir incrementando en la medida que el Estado uruguayo lo desee, No se trataría, entonces, de una importación de energía eléctrica sino que U.T.E. utilizaría la parte que le corresponde a Uruguay, en función del Tratado.

La segunda pregunta es: "La venta de energía eléctrica sobrante de la parte uruguaya, ¿supone exportación de energía eléctrica a la Argentina?".

Yo digo que no; simplemente se trata de una manera de distribuir el producido de la Represa. Es decir, en la parte de financiación, el Tratado establece la forma en que se harán los aportes. Un régimen de condominio de los bienes comunes prevé, también, la distribución o posibilidades de utilización de 50 y 50 % de energía; pero en tanto Uruguay no la utilice, una parte de la misma será usada por Argentina. No se trata de una exportación sino de dar cumplimiento a algo que establece el Tratado.

Por otra parte, eso puede no dar lugar a un movimiento de fondos de la Argentina hacia el Uruguay, por cuanto del Tratado y del propio Acuerdo Reglamentario se desprende que está prevista

la posibilidad, no diría de un aporte mayor de Argentina pero sí de un sistema de préstamo complementario de Argentina hacia Uruguay, que Uruguay tiene que reembolsar hacia la Argentina, y la manera de pago puede ser energía eléctrica.

La tercera es: "¿Cómo se controlan las divisas provenientes de tales operaciones?".

Habría que ver cuáles son las operaciones. Puede haber transferencia de divisas y las hay ya a través del aporte que se hace. El Gobierno uruguayo hace un aporte y la República Argentina también; eso puede dar lugar a un movimiento de divisas. Me gustaría más hablar de movimiento que de compra y venta de divisas.

ESCRIBANO JULIO BARDALLO. — Agradecemos la presencia de todos ustedes y los invitamos para las dos sesiones de mañana.

Muchas gracias.

Martes 2 de Setiembre

(de mañana)

SEÑOR DECANO INTERVENTOR. — Iniciando la jornada de hoy, hará uso de la palabra, en primer término, el Doctor Jorge Freyre Bazzino para hacer una breve exposición introductoria y, posteriormente, disertarán los profesores doctores Daniel H. Martins y Didier Operti.

Tiene la palabra el Doctor Jorge Freyre Bazzino.

DOCTOR JORGE FREYRE BAZZINO. — En primer término deseo expresar, como ex-estudiante de esta querida Casa de Estudios que, volver a ella, representa una gran satisfacción, aunque ahora vuelvo para participar en estas Jornadas que versan sobre un tema de enorme importancia, cual es el considerar los aspectos jurídicos de esta gran obra Hidroeléctrica de Salto Grande. Además, esta participación, considerando la problemática de Salto Grande, nos va a servir mucho a nosotros, que a diario tenemos sobre nuestras mesas de trabajo un conjunto de situaciones conflictivas que nos llevan a la necesidad de tener que tomar, sobre la marcha, soluciones que, evidentemente, en relación al tema, a la naturaleza y a los problemas que se plantean, son de mucho riesgo y de enorme trascendencia.

Con el criterio expuesto ayer por el Doctor Bracco, sobre la forma en que los asesores de Salto Grande participamos en estas Jornadas, concretándonos a exposiciones sucintas y objetivas de los temas a considerar, en el día de hoy vamos a hacer la introducción al importante tema de la contratación de obras públicas internacionales referida, claro está, a la contratación que realiza Salto Grande para sus obras.

Debemos destacar algo que en el día de ayer quedó claramente precisado, en cuanto a que la Comisión Técnica Mixta —tal como la denomina el Convenio— es un sujeto de derecho con capacidad jurídica para actuar pública y privadamente en el cumplimiento de sus cometidos, tal como lo establece el artículo 1º del acuerdo para reglamentar el Convenio aprobado por las Altas Partes Contratantes, Uruguay y Argentina, en noviembre de 1973.

Hecho este primer planteamiento, se nos presenta una interrogante. ¿Cuáles son, actualmente, de acuerdo al análisis de los distintos documentos que estructuraron a la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, los cometidos o las obras que está encargada de realizar? Es importante ubicar este aspecto para saber sobre qué va a ejercer sus poderes jurídicos y qué es lo que va a realizar.

Nos permitimos recordar que como consecuencia de unas incidencias producidas en algunas islas del Río Uruguay —como dice el Preámbulo de la Declaración— en el año 1938 (el 13 de enero), Uruguay y Argentina signaron un Acta en cuyo artículo 5º se dice: "Conceptuando de interés común el aprovechamiento de la fuerza hidráulica del Río Uruguay para ambos países, acuerdan promover la designación de una Comisión Técnica Mixta que procederá al estudio respectivo e informará a la brevedad posible a ambos Gobiernos para los efectos de su realización".

Es decir que en el año 1938, el cometido de la Comisión Técnica Mixta que se instituía era el de estudiar el aprovechamiento de la fuerza hidráulica del Río Uruguay.

Posteriormente, como ya se vio en el día de ayer, el Convenio del 30 de diciembre de 1946, en su artículo 3º literal A) explicita los cometidos sobre los cuales la Comisión Técnica Mixta formulará su plan de trabajo. El literal A) establece lo siguiente: "Las diversas utilizaciones de aguas tendrán el siguiente orden de prioridad y no se permitirá ninguna utilización que las estorbe o restrinja:

1) Utilización para fines domésticos y sanitarios;

2) Utilización para navegación;

3) Utilización para producción de energía;

4) Utilización para riego".

Este Convenio fue ratificado por la República Argentina en el año 1948 y por la República Oriental del Uruguay en 1958, operándose el canje de instrumentos el mismo año (es decir, 1958), o sea, 20 años después del Acta del 38. En ese momento se puso en vigencia el Convenio, cuyo cometido principal era realizar estas tareas.

En cumplimiento del propio Convenio, la Comisión Técnica Mixta dictó su Reglamento Técnico Administrativo. En el Capítulo IV del mismo se establecía la misión que debe desarrollar la Comisión Técnica Mixta. Dice así: "Tiene a su cargo todos los asuntos referentes a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del Río Uruguay de conformidad con las disposiciones del Convenio y las contenidas en el presente Reglamento".

Y el artículo 18 establece: "Dispondrá la ejecución de los estudios que faltare realizar en el momento de entrar en funciones y formulará los proyectos para la realización de las obras e instalaciones necesarias los que con sus respectivos presupuestos, pliego de con-

diciones, planes económicos y de financiación y disposiciones aplicables sobre el régimen general del trabajo o bien, serán elevados para su consideración y aprobación a ambos Gobiernos".

Es decir que este Reglamento Técnico Administrativo recoge las disposiciones del Convenio consagradas en su artículo 6º y explicita, en forma acabada, que si bien la misión de la Comisión Técnico Mixta es amplísima en cuanto al cometido a realizar, requiere, en forma expresa, la manifestación de voluntad de los Estados o Altas Partes Contratantes expresadas por un acto de aprobación. Este acto de aprobación se formuló por las Altas Partes Contratantes y, entonces, la Comisión Técnico Mixta tenía levantado el obstáculo jurídico que le impedía realizar el cometido y estaba, en ese momento, apta para realizar las obras.

Posteriormente, el artículo 2º del Acuerdo para Reglamentar el Convenio de noviembre del año 1973, definió al proyecto de Salto Grande y dijo: "A los efectos de este documento se entenderá por proyecto de Salto Grande las obras de aprovechamiento hidroeléctrico y de navegación del Río Uruguay en la zona de Salto Grande aprobadas por las Altas Partes Contratantes en cumplimiento de lo establecido por el artículo 6º".

Es decir que este Acuerdo para Reglamentar el Convenio definió claramente cual es el objeto y la obra que tiene que realizar la Comisión Técnico Mixta complementado, a su vez, por las disposiciones del Estatuto del Río Uruguay vigente a partir de enero de este año, examinado ayer por el Doctor González Lapeyre, en donde se operó en favor de la Comisión Administradora el traspaso de los cometidos que no eran específicamente los del proyecto en sí. Es decir que en este momento, la obra a realizar por la Comisión Técnica Mixta es, repetimos, todo el complejo del proyecto de Salto Grande aprobado por los dos países, sin perjuicio, claro está, de las funciones de explotación y administración de las obras e instalaciones que se establecían en el artículo 7º del propio Convenio, que dice: "Las Altas Partes Contratantes crearán, al efecto de la explotación y administración de las obras e instalaciones que se ejecutarán en virtud de este Convenio, un organismo interestadual con competencia para ello. Hasta tanto se constituya ese organismo, las referidas funciones quedarán a cargo de la Comisión Técnico Mixta".

El ya citado Estatuto del Río Uruguay previó que la administración de la obra de Salto Grande, de acuerdo a lo que establece el artículo 56 inciso A) y el artículo 61, será cometido de esta Comisión, una vez que esta obra de Salto Grande, en ejecución, se encuentre concluída y cuando así lo convengan las partes por medio de canje de notas u otro procedimiento.

Claro que el problema va a ser determinar qué quiere decir una vez que se encuentren concluídas las obras. ¿Será la terminación material de las mismas? ¿Su recepción definitiva? ¿El ajuste final de los contratos? Si existieran litigios pendientes, ¿hasta la terminación de los mismos? ¿Será hasta el momento en que la Comisión Técnico-Mixta amortice el último préstamo concedido?

En fin, este aspecto, como se decía ayer, determina el límite temporal de la existencia de Salto Grande, el cual queda latente y en su oportunidad será necesario precisarlo a los efectos de saber en qué momento la obra, la tarea o el cometido de Salto Grande está terminado y en qué momento es competente a la Comisión Administradora.

El artículo 4º del Convenio establece que las obras a realizar son, fundamentalmente, de dos tipos: las llamadas obras comunes y las llamadas obras no comunes. No interesa, en este análisis, el aspecto financiero; pero sí estimamos que, a los efectos de tener una clara precisión de lo que son las obras comunes y las no comunes —que en la tarde de hoy se va a poder apreciar con imágenes que ayudarán, evidentemente, a formar concepto—, es del caso dar algunos ejemplos de las mismas, que se encuentran enunciadas en los artículos 3º, 4º y 6º, fundamentalmente, del Acuerdo.

Por ejemplo, es una obra común la presa vertedero con todas sus instalaciones, las dos centrales con todos sus equipos, el puente carretero internacional y la vía férrea en su calzada incluyendo la colocación de los ejes laterales, el llamado anillo de interconexión de alta tensión, los caminos interiores, el canal de navegación con su respectiva esclusa, los obradores necesarios para la realización de las obras, en fin, una serie de obras accesorias o temporarias que permiten o facilitan la construcción.

Y como ejemplo de obras no comunes, para afirmar esas ideas, tenemos que son no comunes a Argentina las líneas de alta tensión en su territorio, los transformadores, la construcción de carreteras, el núcleo habitacional en territorio argentino —hecho muy importante, ya que dentro del territorio argentino como del uruguayo se incluye la realización de núcleos habitacionales— y otra serie de obras en suelo argentino. Las obras no comunes uruguayas son similares a las argentinas, que se realizan en territorio oriental y que ayudan a complementar esa obra común.

De la propia naturaleza de las obras citadas se infiere un aspecto que al pasar nos parece necesario precisar porque puede tener una importante trascendencia futura. Las obras no comunes, evidentemente —la propia naturaleza de ellas así lo dicen— serán

propiedad de cada uno de los países; pero las obras comunes, de acuerdo al Convenio, pertenecerán en condominio, por partes iguales, a los estados signatarios al final del período de amortización.

Hay que tener presente que los Estados, cuando sancionaron el Acuerdo para Reglamentar el Convenio, modificaron ese concepto y establecieron que el condominio de las obras en común será desde el momento preciso de la iniciación de las mismas, y no al final del período de amortización.

Para la realización de estas obras, que rápidamente hemos definido y que ayer se aclaró debidamente, la Comisión cuenta con amplios poderes jurídicos, que emanan del artículo 6º del Convenio, de su propio Reglamento Técnico Administrativo y del propio Acuerdo para Reglamentar el Convenio.

En virtud de esas facultades otorgadas, la Comisión Técnica Administrativa puede concertar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de sus cometidos, contratos de obras, contratos de suministros, contratos de préstamos o empréstitos, etc., sin limitación de especie alguna, salvo aquéllas que emanen del Reglamento Técnico Administrativo en aquéllos casos en que pueda afectarse el orden público interno de los Estados, destacando siempre que toda esta acción de la Comisión Técnico-Mixta debe contar con la debida aprobación de los Estados que la integran.

Definida, entonces, la obra, vista la necesidad de la aprobación por parte de los Estados, realizada esa operación procedemos a plantear una segunda interrogante. ¿Cómo actúa la Comisión Técnico-Mixta en las contrataciones que le permiten realizar estas obras? ¿Qué procedimiento sigue? ¿Qué formas adopta? Como es lógico suponer, ese aspecto tan importante se encuentra regulado por normas internas de funcionamiento que imponen —salvo casos muy excepcionales— la licitación pública como el procedimiento de contratación; reglamento propio de la Comisión Técnico-Mixta y Reglamento coordinado entre el Banco Interamericano de Desarrollo para aquellos casos en que se financien las obras con recursos del citado Banco, publicidad en todas las actuaciones y también tratamiento igualitario a los oferentes. Se han contratado los servicios de una consultora que participa en el proceso previo a la contratación, durante la contratación, durante la ejecución de la obra y la realización de la misma como Director de Obra.

Además, como es dable imaginar, para el cumplimiento de esa tarea ha sido necesario, independientemente de aquellos contratos importantes regulados a través de la consultora, que se hicieran contrataciones directas por parte de la Comisión Técnico-Mixta como, por ejemplo, suministros especiales, etc.

Todos estos contratos, repetimos, son regulados por pliegos de condiciones en donde las Comisiones Administrativas son prácticamente similares. Existe reserva de derecho de revisar el programa de obra presentado por los constructores, facultan la coordinación de los distintos proyectos principales; facultad para dirigir y controlar las actividades del constructor; reajuste de precios unitarios, presentación de las propuestas en formularios tipo; obligación al contratista de conocer suficientemente los planes y documentos de obra, de haber recogido todos los elementos necesarios para realizar la obra; no tener dudas sobre la interpretación; establecer que la contratación de precios y servicios se realiza en formularios; aceptar las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones; fijar el régimen estatutario especial en materia laboral, posibilidad de tomar materialmente las obras; cláusulas especializadas, etc.

Hay un aspecto importante, que es el que consagra el arbitraje como primera etapa para dirimir las eventuales controversias.

Presentado el tema, queremos dejar sobre esta mesa de trabajo una serie de dudas.

¿Cómo deben ser considerados esos contratos en relación a su naturaleza jurídica? ¿Son contratos de obras públicas o son contratos privados? ¿Qué legislación le aplicamos a los mismos? ¿La legislación del lugar donde se concertan los contratos o, en algunos aspectos de ellos, la legislación del lugar de ejecución? En caso de conflictos, ¿cuáles son los tribunales competentes? Y siguiendo un poco el planteamiento que hiciera ayer el Doctor Vieira, para el caso de hacer uso de la facultad consagrada en el apartado final del artículo 3º del Reglamento Técnico Administrativo —aquélla norma que dice que en la contratación de las obras y suministros la Comisión Técnico-Mixta pactará libremente las cláusulas contractuales que regirán sus relaciones con el contratista o proveedor sin afectar el orden público interno, pudiendo remitirse supletoriamente en las dudas al Derecho Público privado en el lugar de la celebración del contrato—, ¿puede establecerse como norma de los contratos, que será regulada esa obra por el Derecho Privado de uno de los países que integran la Comisión? ¿Qué validez tiene esa norma, en el caso de que se aplique?

Además, la Comisión Técnica Administrativa, tal cual se encuentra facultada, como ya vimos, ha concertado préstamos internacionales con dos instituciones bancarias: uno ya firmado y otro a punto de firmarse. Me refiero al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco de Importación y Exportación de Japón.

¿Por qué normas vamos a hacer esos préstamos? ¿Qué legislación aplicaremos en eventuales controversias —si existieran— con el Banco de Importación y Exportación?

Todas estas son interrogantes que dejamos planteadas. Gustosos daríamos nuestra opinión, pero, como dijimos al principio, en esta oportunidad los asesores de Salto Grande simplemente nos limitamos a relatar objetivamente el tema en cuestión y a dejar planteadas, para los distinguidos profesores de la Facultad de Derecho del Uruguay, las dudas que a diario se nos presentan y que es preciso técnicamente dilucidar.

Nada más y muchas gracias.

(Aplausos)

SEÑOR DECANO. — A continuación, hará uso de la palabra el Doctor Daniel Hugo Martins.

DOCTOR DANIEL H. MARTINS. — Como se pudo apreciar, el planteamiento hecho por el Doctor Freyre Bazzino apareja una serie de preguntas básicas y de respuestas difíciles, porque este tema de la contratación en obras públicas internacionales es prácticamente inédito, lo cual nos obliga a partir de lo conocido para llegar a algunas conclusiones respecto a lo desconocido. Esto es lo que justifica la presencia de un administrativista —que, generalmente, estudia el Derecho Público Interno de su país— en esta rueda de estudio respecto a una obra pública internacional, porque las obras públicas tienen en Derecho Administrativo una especie de título nobiliario. Su estudio arranca junto con el inicio de esta rama del Derecho. Ya a mediados del Siglo XIX, la teoría de las obras públicas era uno de los primeros frutos logrados de esta disciplina.

Coincidentemente, en nuestro país, "el primer libro de índole sistemática y amplia sobre temas de derecho administrativo..." —afirma el fundador de la Cátedra en nuestra Universidad, Doctor Carlos María de Pena— "...es el que dedicara al estudio de las obras públicas el Doctor Luis Varela, y que fuera publicado, en Montevideo, en 1895". De manera que esto justifica que volquemos en esta Mesa de estudios los logros obtenidos por el Derecho Administrativo.

Ya Haurriou, sintetizando la jurisprudencia administrativa francesa, decía: "Todo inmueble construído o reparado por cuenta de la Administración Pública con el fin de un uso público o de un servicio público, tiene carácter de obra pública".

Como la finalidad de la obra vinculándola exclusivamente al uso público y, por consiguiente, a los bienes inmuebles del dominio público o al servicio público pudiera resultar demasiado estrecha, la doctrina francesa contemporánea admite que son obras públicas las construcciones realizadas por los entes públicos con una finalidad de interés público o utilidad pública.

En el Río de la Plata, el tratadista argentino Villegas Basavilvaso y el uruguayo Enrique Sayagués Laso coinciden en cuanto al objeto, al sujeto, al modo y a la finalidad de la obra pública.

El primero, mediante una definición analítica —pero muy gráfica— diciendo: "Obra pública es todo trabajo de arquitectura o ingeniería de construcción, conservación o modificación de un inmueble de propiedad pública, realizado por cuenta de una de las personas jurídicas de Derecho Público, ya sea directamente por ella o por concesionarios legalmente autorizados, bajo la fiscalización de la autoridad correspondiente y con el fin de atender los servicios de la Administración en sus distintas manifestaciones".

El segundo, el Doctor Enrique Sayagués Laso, mediante una definición sintética, considera obra pública "todo trabajo o labor de construcción, modificación, reparación o mantenimiento de un bien inmueble, realizado por una entidad estatal o por su cuenta, en cumplimiento de sus fines propios".

En la República Argentina, la ley nacional Nº 13.064 ha elaborado un concepto muy amplio de obra pública que incluye no sólo la construcción o trabajo realizado en bienes inmuebles, sino también sobre bienes muebles y aún bienes inmateriales, con el que coinciden los autores argentinos más recientes.

Para la ley Nº 13.064, "Considérase obra pública nacional toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación" (véase la amplitud del concepto), con la excepción de las construcciones militares y las realizadas con subsidios del Estado, que se rigen por otras leyes.

El sentido concreto del artículo 1º de la ley Nº 13.064 fue precisado en la Cámara de Diputados de la Nación por el miembro informante de la misma, quien clasificó las obras públicas en tres categorías: a) construcciones, que comprende edificios, puertos, diques, etc.; b) trabajos, que comprende dragado, balizamiento, relevamiento; c) servicios de industria, que comprende organización e instalación de servicios industriales, como ser talleres, fábricas, etc.

En la doctrina francesa, italiana y española, generalmente se vincula la noción de obra pública con su destinación final: el uso público, el servicio público, la utilidad pública o los fines propios de la entidad estatal que la construye.

El tratadista argentino Marienhoff considera que debe desvincularse la noción de obra pública de su finalidad, por cuanto ésta surge de la actividad del ente público que la construye y no es inherente a la misma. Por eso la define muy sencillamente como "el bien construído o realizado por el Estado, directa o indirectamente".

Para la doctrina francesa del realismo jurídico, la noción de obra pública, como los demás conceptos fundamentales del Derecho Público, estaba estrechamente vinculada al concepto de servicio público. Tan es así que sus cultores más eminentes, León Duguit y Gastón Jeze, concebían al Derecho Administrativo como "el Derecho objetivo de los servicios públicos".

Definido el servicio público como actividad estatal que tiende a satisfacer una necesidad de interés general, ya sea mediante "un régimen jurídico especial" o mediante "una organización pública, investida de prerrogativas de poder público, el concepto demasiado amplio coincidía prácticamente con la noción genérica de función administrativa, por lo que había servicio público toda vez que existía una actividad estatal y había obra pública toda vez que una entidad estatal construía una obra para satisfacer una necesidad colectiva de interés general.

No existe un concepto unívoco de la noción de "servicio público", como tampoco de la noción de "obra pública", por cuanto ambos conceptos han sido elaborados por el Derecho Administrativo con referencia al Derecho Positivo de cada país. No obstante, existen coincidencias en lo fundamental.

Tanto las "obras públicas" como "los servicios públicos" se consideran cometidos estatales. Es decir, actividades que el Estado juzga conveniente realizar para satisfacer necesidades públicas, ya sea directamente ("por administración") o indirectamente (" por concesión").

En el caso especial de las obras públicas, su ejecución material puede ser encomendada a una empresa privada, lo que da lugar al llamado "contrato de obra pública".

Pero estos cometidos estatales —de cuya ejecución concreta se ocupa la Administración Pública— se realizan en el territorio de cada Estado y se rigen por el Derecho Administrativo interno de cada

Estado, por lo que la contratación referente a obras públicas, ha sido estudiada generalmente refiriéndose al Derecho Positivo interno de cada país.

No obstante lo expresado, la interdependencia cada día creciente entre los pueblos, tanto en lo económico como en lo social y espiritual, la necesidad del intercambio de bienes y servicios, del traslado de personas, de la comunicación entre los habitantes de distintos países y la imprescindible cooperación internacional para solucionar los problemas comunes a toda la humanidad, han llevado a la internacionalización de muchos servicios públicos, del cual es ejemplo máximo, por unir a todos los países del mundo, el servicio postal.

La complementación de los servicios públicos con los estados vecinos tiene, en nuestro país, base constitucional. El artículo 6º de la Carta establece que la República "propenderá a la efectiva complementación de los servicios públicos", lo que se ha llevado a la práctica con la interconexión eléctrica y la interconexión vial y ferroviaria.

La misma necesidad ha obligado a los Estados a realizar obras públicas internacionales, como obras de infraestructura de la integración regional, tanto en América como en Europa.

De tal modo se ha intensificado la interdependencia de los pueblos que han surgido nuevas necesidades colectivas internacionales que han debido ser satisfechas mediante una creciente red de Convenciones y Tratados e incluso la creación de una Administración Pública Internacional, organizada en base a los principios del servicio público.

Los transportes por carretera y por ferrocarril, han obligado a los Estados a construir puentes sobre los ríos internacionales que unan el territorio de uno y otro Estado, verdaderas obras públicas binacionales, como los puentes Paysandú - Colón y Fray Bentos - Puerto Unzué.

En la actualidad puede hablarse de un verdadero Derecho Administrativo Internacional, que mediante Acuerdos, Tratados y Convenciones Internacionales regula los transportes y las comunicaciones, la sanidad y la higiene, la propiedad industrial, literaria y artística, la cooperación en el campo cultural, científico, económico y social y especialmente, relacionado con nuestro tema, el aprovechamiento de los ríos internacionales en cuanto a la navegación, la irrigación, la pesca, los usos sanitarios y domésticos y la hidroenergía.

El profesor italiano Rapissardi Mirabelli, en su excelente estudio sobre "El Derecho Internacional Administrativo", publicado en 1939, señala los distintos medios de satisfacer los intereses y necesidades de los Estados, ya sea mediante Convenciones y Tratados que obligan a las Administraciones de cada Estado a actuar de cierta manera con relación a una materia determinada (higiene, salud, trabajo, propiedad industrial, etc.) o creando una asociación internacionalmente organizada, cuya forma más compleja e importante es la creación de una persona jurídica internacional por parte de la asociación o unión de dos o más Estados. Tal nueva persona jurídica de Derecho Internacional —dice— dispondrá de órganos propios, competentes para desarrollar la actividad administrativa internacional que se le ha confiado, e incluso, estará dotada de poder reglamentario interno.

Concretamente, respecto al tema que hoy nos reúne, Alfredo Eisenberg, en su tesis sobre "El aprovechamiento del Río Uruguay y el Derecho Internacional", nos recordaba que el estudio de las organizaciones administrativas en el aprovechamiento de los ríos internacionales no es nuevo, existiendo una extensa bibliografía. Especialmente se refería a los estudios relativos al Estatuto del Río Rhin y a su Comisión Central, creada con el objeto de asegurar la libertad de navegación y la igualdad de tratamiento de todos los pabellones, y el Estatuto del Río Danubio, cuya Comisión Europea tiene, además de las finalidades enunciadas, la de hacer ejecutar, como mandataria de las Potencias, todos los trabajos necesarios para mantener el río en buen estado de navegabilidad.

Estos "trabajos" pueden considerarse el origen de las obras públicas internacionales en el mundo contemporáneo; pero acerca del régimen jurídico de la contratación no he encontrado ningún antecedente doctrinario ni jurisprudencial. Existe, sí, una muy extensa nómina de acuerdos multilaterales y bilaterales para el aprovechamiento de los ríos, generalmente formándose comisiones mixtas que se dedican al estudio geológico, hidrológico, etc. de los ríos. Por ejemplo, hay acuerdos multilaterales sobre los ríos Níger y Senegal; sobre el Río Columbia entre Estados Unidos y Canadá; sobre la Laguna Merín entre Brasil y Uruguay; sobre los ríos Colorado, Tijuana y Bravo entre México y Estados Unidos; sobre el Río Indo entre Pakistán e India; sobre el Lago Titicaca entre Bolivia y Perú; sobre el Río Nilo, entre la República Arabe Unida y Sudán. En fin, hay una extensa nómina, de los cuales éstos son algunos ejemplos.

Existen dos soluciones en el Derecho Comparado que son interesantes a nuestro objeto. Una es la Convención celebrada entre Francia, Alemania Occidental y Luxemburgo para la canalización del Río Mosela, que ha dado una solución muy original. Los tres países han constituído una sociedad de responsabilidad limitada de derecho ale-

mán, que se rige por las normas del Derecho alemán. Cada una ha hecho sus aportes y esta sociedad es la que, como mandataria de los tres Estados, realiza las obras de canalización del Río Mosela.

Existe otra solución, que es la adoptada entre España y Portugal para el aprovechamiento hidroeléctrico del Río Duero. Aquí, cada Estado realiza las obras por sí, cuando el aprovechamiento le sirve a ese Estado, o por concesión, y a la empresa concesionaria se le aplicará la ley del Estado que otorga el trabajo.

Ultimamente, con respecto al Río Rhin, se ha establecido una Comisión Mixta en el tratado firmado entre la Confederación Suiza y la República de Austria, para la regularización de dicho río desde la desembocadura del Río Inn hasta el Lago Constanza.

En esta Convención, la continuación de los trabajos de regularización del Rhin, la dirección de todos los asuntos de orden técnico, administrativo y financiero, el control de las obras de los regímenes de los ríos así como la constatación de la necesidad de ejecutar ciertos trabajos, son confiados a la Comisión Mixta del Rhin.

El artículo 13 establece: "Para la adjudicación y ejecución de los trabajos se procederá, en cada uno de los dos países, de tal manera que la obra entera sea ejecutada en el tiempo determinado y en las condiciones más ventajosas posibles para el proyecto. La Comisión Mixta del Rhin justipreciará las prestaciones de material y de trabajo previstas por los Estados contratantes. La Comisión fijará el valor económico de las instalaciones de explotación de las obras y de los haberes. Los materiales de construcción necesarios para los trabajos comunes deben ser en lo posible provistos en fuentes de producción de los Estados contratantes".

Sin embargo, respecto del tema que se nos ha encomendado, ni en éste ni en los otros convenios hay una sola palabra.

Puede afirmarse que la doctrina y la jurisprudencia admiten que estas Comisiones, creadas mediante Tratados Internacionales —ratificadas por Ley interna a cada Estado— son personas jurídicas públicas de índole interestatal, que ejercen función administrativa internacional.

Como personas jurídicas, son capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, celebrar contratos con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, adquirir bienes muebles e inmuebles, utilizar servicios y construir obras y, en general, realizar todo lo necesario para el cumplimiento de sus fines específicos.

Aquí entramos a recoger el "reto" de nuestro amigo, el Doctor Freyre Bazzino. Las obras hidroeléctricas de Salto Grande, ¿de qué naturaleza jurídica son? Son construídas por una persona jurídica internacional, con fondos públicos de los Estados argentino y uruguayo, sobre un bien del dominio público —el Río Uruguay—, con la finalidad de interés público de satisfacer necesidades colectivas impostergables de la población de ambas naciones, mediante el servicio público de generación y trasmisión de energía eléctrica, el uso público de la carretera internacional y seguramente mediante el servicio público de transporte colectivo de pasajeros y cargas por ferrocarril o por autobuses, así como el uso público de las aguas para la navegación, irrigación y pesca, por lo cual, a mi criterio, indudablemente son una obra pública internacional.

La Comisión Técnico-Mixta de Salto Grande, creada por el Convenio de 30 de diciembre de 1946, ratificado mediante Ley interna sancionada por los Poderes Legislativos de ambas Repúblicas, está facultada "para llevar a cabo la ejecución, recepción parcial y total de las obras e instalaciones a realizar", así como formular pliegos de condiciones y efectuar pagos. Esto es lo que dice el Tratado, ratificado por Ley de ambos Estados.

El Reglamento de dicho Convenio —aprobado por los Poderes Ejecutivo de la República Argentina y Oriental del Uruguay— le reconoce a dicha Comisión "capacidad jurídica para actuar pública y privadamente".

A su vez, el Reglamento Técnico-Administrativo dictado por la C.T.M. —en cumplimiento del artículo 3º del Convenio— define la naturaleza jurídica de la Comisión Técnico-Mixta como "Organismo Internacional", con "capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos" y, por tanto, pudiendo "contraer derechos y obligaciones y celebrar con cualquier otro sujeto de derecho, los actos y contratos necesarios para la obtención de sus fines".

También en dicho Reglamento interno, la C.T.M. expresa su propio punto de vista acerca de la naturaleza de los contratos que celebrará y del régimen jurídico aplicable, diciendo: "En la contratación de las obras y suministros, la Comisión Técnico-Mixta pactará libremente las cláusulas contractuales que regirán sus relaciones con el contratista o proveedor, sin afectar el orden público interno, pudiendo remitirse supletoriamente a las normas de derecho público o privado vigentes en el lugar de celebración del contrato".

Este artículo, establecido en el Reglamento interno de la Comisión Técnico-Mixta, no ha sido aprobado por los Estados, no ha

sido ratificado legislativamente; por lo tanto, la pregunta sobre cual es el derecho aplicable, se la paso a mi colega, que más adelante nos dirá, de acuerdo a las normas del Derecho Privado Internacional, cual es la ley aplicable.

Nosotros trataremos, modestamente, de estudiar la primera parte de este artículo, donde dice: "En la contratación de las obras y suministros, la Comisión Técnico-Mixta pactará libremente las cláusulas contractuales...". De manera que estudiaremos la naturaleza jurídica del contrato de obras públicas y del contrato de suministro. Tenemos que partir de los conocimientos del Derecho Administrativo Interno para llegar a conclusiones en cuanto a estos contratos suscritos por una persona jurídica de Derecho Internacional, sobre lo cual, como expresaba, no conozco que exista nada escrito, ni doctrina ni jurisprudencia.

Respecto del contrato de obra pública, Sayagués Laso, en excelente síntesis, señala cuatro posiciones discrepantes en la doctrina y en la jurisprudencia:

a) la que lo considera un arrendamiento de obras de Derecho Privado y en consecuencia se rige por el Código Civil, sin perjuicio de la aplicación de algunas reglas especiales de Derecho Administrativo, posición mayoritaria en el Derecho italiano;

b) la que lo considera un contrato administrativo típico, que se rige por el Derecho Público, sin perjuicio de la aplicación subsidiaria de principios del Derecho Privado, tesis de la doctrina y jurisprudencia francesa;

c) los que niegan su naturaleza contractual y lo consideran un acto administrativo unilateral, regido por el Derecho Público; y

d) una posición intermedia, a la que adherimos, según la cual el contrato de obra pública tiene analogía con el arrendamiento de obras del Derecho Privado, pero se rige en primer término por leyes y reglamentos que consagran normas de Derecho Público, aplicándole las reglas del Derecho Civil en lo no previsto por aquéllas y en cuanto no contraríen los principios generales del Derecho Administrativo.

Es a mi juicio evidente que en el contrato de obra pública, tal como está legislado en la República Argentina y de acuerdo al contenido de los Pliegos de Condiciones aprobados por vía reglamentaria por los entes estatales en el Uruguay, priva la satisfacción del interés público, mediante el otorgamiento de poderes a la Administra-

ción que son exorbitantes del Derecho Civil, colocando al co-contratante en una situación jurídica de subordinación respecto de la Administración.

El Concejo Departamental de Montevideo, con el voto de mi colega Doctor Freyre Bazzino, en el año 1965 aprobó un Reglamento en el cual se establecieron las Condiciones Generales para la construcción de obras por el Gobierno Departamental de Montevideo. En dicho Reglamento, el artículo 33 establece: "El contrato de obra pública es un contrato de Derecho Administrativo por el cual, la persona o empresa que contrata con la Administración Municipal se obliga a la ejecución de obras con destino de uso o de servicio público, en general, mediante la remuneración resultante del régimen de precios fijado, corriendo los riesgos por cuenta del particular contratante, salvo las excepciones previstas en los pliegos. Con la misma salvedad, es de principio la invariabilidad e irrevocabilidad de los precios".

A mi juicio, sería imposible regir las complejas relaciones que crea una obra hidroeléctrica de la complejidad de Salto Grande, por ejemplo, por las normas de arrendamiento de obras previstas en el Código Civil. Bastaría señalar solamente que a la empresa constructora de obras civiles se le impone la construcción de un centro poblado y el suministro de energía eléctrica, agua potable, servicios sanitarios, recolección de residuos domiciliarios, etc., verdaderos servicios públicos locales prestados por el contratista, para comprender que lejos estamos de las normas que regulan al arrendamiento de obras y servicios.

Ya Sánchez Fontans señalaba la plena individualidad lograda por el contrato de construcción de edificios realizado entre particulares, "bajo el impulso de la realidad social y económica", circunstancia que obligaba al intérprete a una difícil tarea de adaptación del sistema legal a las exigencias y modalidades de la vida contemporánea". "El Contrato, ..." —de construcción de edificios privados— "... a través de sus formas vivas y actuales, ha desbordado ciertamente las previsiones del legislador. La profesión liberal de arquitecto, con su especialización artística y técnica, y las grandes empresas constructoras, con su organización y capitales, no existían en la época de sanción del Código Civil. Por otra parte, la fisonomía del contrato se ha transformado profundamente por la penetración de los procedimientos del Derecho Administrativo en la técnica de la construcción privada y por la incidencia de la nueva legislación fiscal y laboral sobre la actividad de las empresas constructoras. Además, las ordenanzas municipales de policía de la edificación contribuyen a integrar un sistema de normas que se imponen preceptivamente a los contratantes, con fines de interés público y social; or-

denamiento urbanístico, higiene y seguridad. Finalmente, en el dominio de nuestro contrato, la costumbre y las reglas del arte determinan, en muchos aspectos, el alcance de la obligación del constructor. Esa transformación profunda operada en el contenido y en los efectos del contrato de construcción, como especie diferenciada del arrendamiento de obras ..." —concluye— "... no se ha producido por la vía directa del llamado intervencionismo del Estado o dirigismo legislativo, como ocurrió con las otras formas tradicionales del arrendamiento, el de cosas y el de servicios, en las cuales el poder normativo de la voluntad de las partes se encuentra prácticamente aniquilado. El contrato de construcción, por el contrario, constituye un claro ejemplo de la tendencia señalada por los autores, que consiste en la rebelión de los hechos contra el Código, como consecuencia de los cambios producidos en la realidad económica y social.

Si la rebelión de los hechos ha obligado a los civilistas a adaptar las normas del Código Civil a las exigencias de la vida, que decir de la necesidad de los administrativistas de descartar normas pensadas para reglar la construcción de edificios entre particulares, totalmente inaplicables cuando se trata de regular las relaciones del Estado o, en este caso, de una persona jurídica pública de Derecho Internacional, con empresas que construyen una obra de ingeniería del volumen, complejidad y trascendencia pública como las obras hidroeléctricas de Salto Grande.

No obstante ello, Sánchez Fontans, al estudiar el contrato de obra pública, entendía que las reglas del Código Civil deben ser aplicadas al contrato de obra pública, en cuanto sean compatibles con el principio de la continuidad de los servicios públicos.

Decía textualmente: "Deben aplicarse las normas del Derecho Privado, en cuanto sean compatibles con la fisonomía peculiar del contrato de obra pública, que está definido por los reglamentos administrativos y especialmente por las cláusulas insertas en los pliegos de condiciones generales y en los que se estipulen especialmente para cada contrato". Y llegaba a estos ejemplos: "Si se trata de la construcción de una carretera o de un puente o de un edificio afectado directamente a la prestación de un servicio público, deberá recurrirse a los principios del Derecho Administrativo, a fin de asegurar la ejecución de la obra. Pero no es posible separar radicalmente los dominios del Derecho Privado y del Derecho Administrativo". "Las únicas diferencias entre el contrato de obra pública y el de construcción privada ..." —concluye— "... dependen de la noción de servicio público y se traducen en ciertos poderes conferidos a la Administración y en la posibilidad de reclamar el empresario, en casos excepcionales, una indemnización por el riesgo imprevisible".

De modo que entre los civilistas y los administrativistas en nuestro país, existe una coincidencia fundamental, salvo diferencias de matices.

Como se trata de una obra binacional, es conveniente conocer que pasa en la República Argentina.

En la doctrina argentina, Diez considera al contrato de obra pública como un contrato de locación de obras de Derecho Administrativo. "En ese sentido..." —dice— "...la ley de obras públicas Nº 13.064 establece que entre la administración pública y el adjudicatario se firmará el contrato administrativo de obra pública (artículo 21) y que regirá la jurisdicción contecioso-administrativo para resolver las cuestiones a que den lugar la aplicación e interpretación de los contratos (artículo 55). Quiere decir que por disposición legal el contrato de obra pública es administrativo. Esta misma opinión es aceptada en general por la doctrina y por nuestra jurisprudencia...", la que ha establecido que la característica especial que lo distingue consiste en que la "...Administración dirige la obra por medio de sus técnicos con facultad de impartir órdenes al contratista, aplicar por sí las sanciones previstas, sustituirse provisionalmente al contratista y hasta declarar la rescisión en caso de incumplimiento". Cita, luego, una serie de sentencias recogidas en la jurisprudencia argentina y en la ley.

Para Marienhoff, "Hay contrato de obra pública cada vez que el Estado conviene con un tercero la realización de una obra. Pero la naturaleza jurídica del contrato de obra pública..." —agrega— "...no es unívoca: en un caso será "administrativo" propiamente dicho, en otro será de "derecho privado". ¿Cuándo se estará en presencia de uno u otro contrato? Esto se relaciona con la finalidad del mismo, con su elemento teológico". Y aquí hay una discrepancia con Diez: "Cuadra tener presente que la ley nacional de obras públicas Nº 13.064, si bien da la noción conceptual de obra pública, nada dice del Contrato de obra pública, y aun cuando al referirse a éste emplea la expresión contrato "administrativo" de obra pública (artículo 21), esta locución carece ahí de sentido técnico pues no todo contrato de obra pública es "administrativo" propiamente dicho: la calificación del mismo queda librada a las conclusiones de la doctrina.

De manera que tendríamos una radical oposición, a juzgar por este párrafo, entre los dos grandes administrativistas argentinos.

"Para que haya contrato "administrativo" de obra pública..." —dice más adelante Marienhoff— "... la actividad del contratante —a través de la obra que se realice— debe tender a facilitar el cumplimiento de las "funciones esenciales o específicas" del Estado. Den-

tro de la clasificación de los contratos administrativos propiamente dichos, trataríase de un contrato que ostentaría ese carácter por razón de su objeto, perteneciendo además a los llamados contratos de "colaboración". En general..." —agrega— "... todo contrato de obra pública sobre bienes meramente "instrumentales" del Estado (por ejemplo, contrucción de un ferrocarril de una mina) será un contrato de "derecho común" de la Administración, salvo, por supuesto, que dicho contrato contuviese expresas "cláusulas exhorbitantes del derecho privado", en cuyo caso por esta razón sería administrativo".

En consecuencia, como en todo contrato de obra pública existen cláusulas exhorbitantes del Derecho común, los dos contratistas coinciden en que el contrato de obra pública que contiene cláusulas exorbitantes, es un contrato de Derecho Administrativo regulado, en primer término, por el Derecho Público y, subsidiariamente, por el Derecho Privado.

En cuanto al otro contrato, el de suministros —y ya estamos preparados para concretar algunas ideas sobre las preguntas del colega—, la doctrina italiana lo considera un contrato de derecho privado, expresamente regulado por el Código Civil de 1942, que lo define como "aquél por medio del cual una parte se obliga, mediante el pago de un precio, a efectuar a favor de otras prestaciones continuadas y periódicas"

En cambio, la doctrina francesa, la española, la argentina y la brasileña lo consideran un contrato de Derecho Administrativo, regido principalmente por el Derecho Público, posición a la que adhiere entre nosotros Sayagués, definiéndolo como "aquél por el cual la administración pública, mediante el pago de un precio, adquiere las cosas muebles que necesita y las cuales se entregan de una sola vez o en período sucesivos".

El profesor argentino Diez enseña que "el contrato de suministro es en el Derecho Público lo que el contrato de compraventa es en el Derecho Privado, pero con diferencias marcadas entre ambos. En el contrato de suministros, la administración, para garantirse de la buena calidad de las mercaderías que adquiere, puede nombrar agentes técnicos que vigilen su fabricación; además la administración se reserva la facultad de controlar si la mercadería entregada corresponde a lo establecido en el contrato mediante los ensayos y análisis que sean necesarios. Esta característica del contrato de suministros ha hecho que se le compare a un contranto de compraventa sujeto a ensayos o a pruebas. Pero la diferencia consiste en que esta forma de venta en Derecho Privado no se perfecciona si la mercadería no es del agrado del comprador y esta circunstancia no se comunica al vendedor. Por el contrario, en el contrato de suministros el ensayo per-

tenece a la fase ejecutiva del contrato y el resultado positivo o negativo de aquél es una verdadera condición del cumplimiento válido de la obligación del proveedor. La intervención de la administración en este caso no tiene carácter potestativo y si rechaza la mercadería porque no responde a sus propias necesidades, no entiende con ello rescindir el contrato sino ejercer el derecho de pretender que la mercadería sea de su agrado. De allí, entonces, que el ejercicio por la administración de ese derecho de rechazar la mercadería, al no disolver el contrato obliga al proveedor a sustituir la mercadería rechazada con otra de calidad satisfactoria". Y cita los artículos del decreto 6.900 del año 1963 de la República Argentina.

Yo agrego que todas estas soluciones del contrato de suministro, están establecidas con la finalidad fundamental de garantizar la continuidad de los servicios públicos y del interés público.

¿Qué consecuencias tiene caracterizar en el Derecho interno del Uruguay y de la Argentina, a estos contratos como administrativos?

En el aspecto de fondo, que le son aplicables los principios de Derecho Público y las normas legislativas o reglamentarias que unilateralmente haya establecido la persona de Derecho Público contratante.

En el aspecto procesal, que son competentes en el Uruguay los Juzgados Nacionales de Hacienda y de lo Contencioso Administrativo, atento a lo dispuesto en el artículo 100 del Código de Organización de los Tribunales, que dice que cuando intervienen en un conflicto una persona de derecho público y un contrato de derecho público, son competentes los Jueces Nacionales de Hacienda. Y en la Argentina, como vimos cuando leimos a Diez, la jurisdicción contenciosa administrativa.

En nuestro país, la jurisprudencia del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es concordante en cuanto a la competencia de los Jueces de Hacienda y la aplicación del Derecho Público.

En la Justicia uruguaya, caso 4.451, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 22 de noviembre de 1956, refiriéndose a un contrato de obra pública de pavimentación, dice: "Aunque de derecho público, no constituye un acto administrativo de los sometidos al contralor de legalidad del Tribunal". Por consiguiente, vemos que rechaza la teoría negativista de que no se trata de un contrato. Y afirma: "Es un contrato cuya validez, eficacia, cumplimiento, etc., sólo corresponde pronunciarse a la Justicia Ordinaria".

Otro caso: "La Justicia Uruguaya. — 4.502. — Tribunal de lo Contencioso Administrativo. — Sentencia: 18 de marzo de 1957. — La cuestión planteada en autos se refiere a la ejecución de un contrato de obra. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo sólo puede entender en los actos administrativos".

En la Justicia Uruguaya, caso 4.494, una sentencia de Primera Instancia dictada por el Doctor Dubra referente a una solicitud de indemnización por el aumento del cemento portland en la ejecución de un contrato de obra pública, dice: "El derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina universales actualmente tienden a extender las atribuciones de la Administración que recurre a contratos para satisfacer las necesidades del servicio que dirige." Y hace una larga transcripción de Berçaitz, "Teoría General de los contratos administrativos", según creo, el actual Presidente de la Suprema Corte de la Nación Argentina. Iguales ideas exponen, entre otros, Bielsa y Sayagués. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo reconoce que el contrato cuestionado es de derecho público. Y en la Sentencia confirmatoria de Segunda Instancia, dictada por los Ministros Sánchez Rogé, Piñeiro y Achard, dice: "El artículo 100, inciso 1º del Código de Organización de los Tribunales hace competentes a los Jueces Nacionales de Hacienda en todos los juicios en que siendo actores o demandadas personas de derecho público, sean de Derecho Público las cuestiones comprometidas en debate o las normas de cuya aplicación se trate o los actos o **contratos** a que se refiere la contienda, o cuyo cumplimiento o inejecución la hayan motivado o las responsabilidades que se exijan". El encuadramiento del asunto litigioso en dicha norma es indudable. No solamente la contratación de una obra pública, por un ente del Estado y mediante licitación configuran, al convertirse en cuestiones litigiosas, todos esos presupuestos del artículo 100 del Código de Organización de los Tribunales, sino que, además, se trata de dar interpretación a dicho contrato vinculándolo con el orden normativo (Decreto ley, decretos del Poder Ejecutivo dictados con relación al mismo).

Otra sentencia, la Justicia Uruguaya, caso 6.094, señala: "Que en derecho público la ejecución de los contratos, atento a las modificaciones producidas en los hechos, no previstos al contratar, ha dado nacimiento a la teoría de la imprevisión con el fin de asegurar el cumplimiento de aquéllos y evitar los perjuicios que ocasiona al servicio público".

Ahora sí entramos, brevemente y para terminar, a la categorización de los contratos celebrados por la Comisión Técnico-Mixta Salto Grande.

Luego de la excelente descripción hecha por el Doctor Freire Bacino, especialmente de los pliegos de Condiciones que aprobados por los Poderes Ejecutivos de ambos Estados integran los contratos celebrados para la construcción de las obras de Salto Grande y para la adquisición de instalaciones, equipos, muebles y útiles, estos deben ser categorizados júridicamente como "contrato de obra pública" y "contrato de suministro", ya sean aplicables las normas uruguayas o argentinas y, en ambos casos, se regirán principalmente por las cláusulas insertas en los contratos, salvo que violen disposiciones de orden público; por los principios generales del Derecho Administrativo y sólo subsidiariamente por las normas del Derecho Privado.

Sin perjuicio de otros elementos de juicio coadyuvantes, que no exponemos en aras a la brevedad, para afirmar que nos encontramos ante "contratos regidos principalmente por el Derecho Público" o "contratos administrativos", adelantaremos los siguientes argumentos fundamentales.

Se trata de contratos celebrados por una persona de Derecho Público internacional (la Comisión Técnico Mixta), creada, integrada, controlada y financiada por dos Estados soberanos, con el objeto de satisfacer un interés público (mejorar la navegación, producir energía eléctrica y facilitar sus comunicaciones terrestres).

Se trata de contratos realizados con el objeto de contruír una obra pública, cuya explotación y administración será entregada a un organismo interestatal, financiada con fondos públicos de ambos Estados.

Se trata de contratos relativos a construcciones y suministros para realizar una obra pública en un bien del dominio público de ambos Estados: el Río Uruguay. Por su naturaleza navegable y flotable, el Río está librado al uso común de los habitantes de cada Estado en sus respectivas jurisdicciones y por consiguiente —de acuerdo a las disposiciones del Código Civil de ambos países— integran el dominio público del Estado.

Se trata de contratos para la contrucción de una obra pública que quedará afectada al servicio público del suministro de energía eléctrica, a la navegación y al transporte de pasajeros y carga.

Se trata de contratos cuyo contratista se selecciona mediante el procedimiento de la licitación pública, regulada por un Pliego de Condiciones impuesto unilateralmente por el Organismo contratante, donde se establece la forma y oportunidad en que debe realizar su oferta, se le imponen formularios para cotizar sus precios; se le obliga a mantener la oferta por un período pre-determinado y constituír garantía que responda por dicho mantenimiento.

Se trata, además, de contratos donde el contratista se halla en situación de subordinación jurídica respecto del Organismo Internacional contratante. Al contratista se le impone, sin posibilidad de discusión alguna, las Condiciones que regirán la relación contractual, mediante un Pliego aprobado por vía reglamentaria unilateralmente por las Altas Partes Contratantes.

Se trata de contratos donde se incluyen "cláusulas exorbitantes del Derecho Civil", como las relativas a reservarse el derecho de dirigir y controlar la ejecución de la obra; impartirle órdenes e instrucciones; alterar el programa de trabajos estructurado por el contratista para coordinarlo con los demás; introducir modificaciones en la ejecución de la obra; imponerle un régimen especial laboral para los obreros que contrate, así como la legislación y los Tribunales competentes y el procedimiento arbitral para cuestiones esencialmente técnicas.

Por estas razones, considero que los contratos que celebra la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, son contratos que deben regularse, fundamentalmente, por el Derecho Público en primer lugar, por las cláusulas contenidas en los Pliegos de Condiciones, y, subsidiariamente, por el Derecho Privado.

Muchas gracias.

(Aplausos)

SEÑOR DECANO. — Se va a realizar un cuarto intermedio de 5 minutos, con el objeto de que los asistentes que deseen formular preguntas al Doctor Martins sobre la exposición que acaba de realizar, las hagan llegar por escrito.

(Se pasa a cuarto intermedio).

(Se reinicia la Conferencia).

SEÑOR DECANO. — Como no se le han formulado planteos al Doctor Martins, queda terminada la reunión.

(Así se hace).

SEÑOR DECANO. — Antes de comenzar la jornada de esta tarde debo comunicar que, lamentablemente, en la mañana de hoy tuvimos la noticia del fallecimiento del Doctor Francisco del Campo, viejo Profesor de esta Casa de Estudios a la que dedicó prácticamente toda su vida.

Voy a solicitar a los presentes que guardemos un minuto de silencio en homenaje a su memoria.

(Así se hace)

—Muchas gracias.

A continuación, el Doctor Didier Operti iniciará su exposición refiriéndose al mismo tema de la mañana de hoy, es decir, "La contratación en obras públicas internacionales".

DOCTOR DIDIER OPERTI. — En la mañana de hoy se comenzó el estudio de los contratos de obra pública en Salto Grande señalándose, fundamentalmente, la pertenencia de dicha contratación al campo del Derecho Público y, dentro de éste, al campo del Derecho Administrativo. Ese es un enfoque del problema. Por supuesto que no es el único ya que la problemática de Salto Grande, en orden específico para la contratación de obras, comporta el análisis no solamente de las formas que asume la legislación aplicable a la contratación sino también la búsqueda de un fundamento de validez o la determinación de un orden jurídico al cual le sean imputables en su totalidad no sólo las determinaciones concretas que serían aplicables sino, además, el fundamento mismo de la eficacia de tales contratos a nivel voluntario o a nivel jurisdicional.

Corresponde por lo tanto que comencemos por expresar que el enfoque con que encararemos el estudio de la problemática de la contratación de obras públicas en Salto Grande estará dirigido, básicamente, a detectar el régimen legal aplicable, vale decir, cuál es el orden jurídico por el cual deben regularse tales contratos.

Naturalmente, no escapa a nuestro criterio que dentro de ese orden jurídico es perfectamente posible establecer la presencia de normas de Derecho Público y de Privado, siendo éste un problema de segundo grado. De primer grado es la determinación del orden jurídico aplicable; de segundo grado, dentro de ese orden jurídico, cuales son los grados, qué conjunto de normas, qué zonas del Derecho Positivo de la ley aplicable es específicamente la que va a regular la contratación.

Eso impone establecer, aunque va de suyo, que nuestro análisis será efectuado desde el ángulo del Derecho Internacional Privado, disciplina a la que obviamente le está confiado el punto de la solución de lo que se ha dado en llamar conflicto de leyes, es decir, la búsqueda de los órdenes presuntamente aplicables a relaciones jurídicas que se suscitan en el desenvolvimiento de la obra hidroeléctrica de Salto Grande.

En tercer término, nos proponemos estudiar el texto positivo instrumental resultado de documentos de distinto nivel normativo con que la Comisión Técnica Mixta ha ido elaborando un verdadero status jurídico para, a partir de él y desde él, llegar a una posible solución.

Cabe formular, a estas tres precisiones previas, una consideración, diríamos de tipo general. No es fácil —o no resulta fácil, por lo menos—, frente a este fenómeno de la ejecución en la esfera jurídica de dos estados de una obra común, establecer con absoluta propiedad en el estado actual de la legislación, tanto nacional como supranacional de ambos estados, el régimen jurídico aplicable a dicha obra. En esto debemos recoger un mandato en cierto modo implícito de estas jornadas, que es la búsqueda de soluciones que probablemente de alguna manera se aparten del catálogo de soluciones conocidas o reconocidas para hurgar dentro de principios generales de validez y acogimiento casi ecuménico, para extraer de ellos la aplicación particular y específica a la obra de Salto Grande.

Este es un reto de esta obra y es, en términos generales, el reto de cualquier obra que afecte, simultáneamente, a dos o más órdenes jurídicos, desde que el planteo clásico del Derecho Internacional Privado es otro, es el de órdenes jurídicos enfrentados sucesivamente, es decir, enfrentado A) a la celebración de un contrato, enfrentado B) a la ejecución de un contrato, enfrentado C) a la promoción de la acción tendiente a responsabilizar al contratista, etc.

En cambio aquí, simultáneamente, en el mismo momento y a través del mismo cuerpo creador desde el punto de vista normativo, aparece una obra que afecta a dos órdenes jurídicos, que involucra a dos órdenes jurídicos. Y decimos provisoriamente a dos, dado que, como veremos después, consideramos que aquí está afectado no solamente el orden jurídico argentino o el uruguayo sino que hay necesidad de establecer, si no ha nacido a través de ese conjunto instrumental documentario al que aludíamos hace instantes, un nuevo orden jurídico.

Es decir, no estamos en presencia de una obra que, por sus caracteres, por sus rasgos singulares de obra binacional, no genera, por sí, un orden jurídico de los llamados contratos de desenvolvimiento económico, órdenes jurídicos autosuficientes, que deben ir generando ellos mismos las pautas o reglas de conducta tanto en sus relaciones internas como con extranjeros o terceros.

A estas consideraciones preliminares han de seguir, a los efectos de la ubicación en el contexto más general de Salto Grande, las siguientes consideraciones a título de encuadre.

En primer lugar, la obra Salto Grande, como tal, es un complejo binacional que tiende a satisfacer necesidades comunes de ambos Estados en el área de la energía hidroeléctrica.

En segundo término, el organismo encargado de la responsabilidad de ejecutar la obra llevando a cabo tanto los actos instrumentales como finalistas propios de la obra, es la Comisión Técnico-Mixta, que tiene personería jurídica —no vamos a ser reiterativos en esto— y una competencia específica en orden a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del Río Uruguay, gozando de personería a título de organismo internacional y, como tal, de la capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos.

En tercer lugar, dentro del ejercicio de tal capacidad jurídica, es obvio que la C.T.M. lleve a cabo, por un lado, actos de "iuri imperri", es decir, aquellos que son propios del objeto específico de su creación, aquellos en los que desenvuelve su personería jurídica internacional per sé, sin necesidad de otra justificación que el de la propia competencia que deriva del Convenio de 1946 y sus normas complementarias. Y por otro lado, la Comisión Técnica Mixta realiza actos de "iuri gestioni", debiendo entenderse por estos, todos aquéllos que sirven de medio o instrumento para la ejecución de la obra, entre éstos la celebración de contratos en ocasión de obra, de suministros de materiales, de arrendamiento de servicios o de trabajo por ejemplo, de índole internacional.

Aquí hay un rasgo que me permito destacar porque, de alguna manera, condiciona o incide en la tipificación del orden jurídico aplicable al cual nos referiremos más adelante. Trátase, pues, de una contratación múltiple, diversa, compleja, en la que aparece, como norte común en todos los casos, el carácter internacional. Internacional recogiendo aquí una expresión a esta altura prácticamente clásica en el Derecho Internacional Privado: ha de entenderse por contrato internacional aquél que presupone el flujo de valores a través de fronteras jurídicas. Cuando Salto Grande contrata un arrendamiento de obra o de servicio, lo hace como persona jurídica internacional y esa obra se va a desenvolver al servicio de una obra que a su vez está ubicada en dos Estados. Existe, evidentemente, la afectación de más de un orden jurídico, y esto ya determina, de por sí, el carácter internacional. Hay un flujo implícito de valores, de bienes y de servicios de la frontera jurídica, de un orden a otro orden.

En cuarto término, ese contrato internacional —y aquí me voy a permitir no discrepar, precisamente, sino a hacer alguna puntualización respecto a lo que en la mañana de hoy se decía en cuanto al carácter de la contratación— o esa relación jurídica internacional es de carácter privado. Digo esto por lo siguiente: si bien es cierto que

uno de los sujetos de la relación es un organismo internacional que pertenece al campo del Derecho Internacional Público, no es menos cierto que cuando un organismo internacional de Derecho Público realiza o celebra actos propios del dominio del Derecho Privado, está actuando como un sujeto privado. Y en ese sentido no está demás recordar que ya en el Tratado de 1940 de Derecho Civil vigente entre la República Argentina y nuestro país, en el artículo 3º se dice expresamente que "Los Estados y las demás personas jurídicas de Derecho Público extranjeras podrán ejercer su capacidad en el territorio de otro Estado de conformidad con las leyes de origen".

Quiere decir que está prevista y reglamentada la actuación de personas jurídicas de Derecho Público extranjeras, distintas al Estado, actuando en el campo del Derecho Privado.

La C.T.M. es una persona jurídica, organismo internacional, distinta al Estado, que para la ejecución de la obra de Salto Grande realiza y se vincula desde el punto de vista del Derecho Internacional Privado. Por lo tanto, genera relaciones jurídicas que son, íntrinsecamente, de Derecho Privado, desde que no está situada en una relación de predominancia o de desequilibrio dominante sobre la otra parte contratante, sino que a través de la negociación, asumiendo a veces forma propia del Derecho Público como es la licitación, recurriendo a modalidades que son garantía del buen uso de los recursos o del buen manejo de los fondos que son proveídos por los Estados partes de la obra, concierta relaciones jurídicas con un contratista A) o un contratista B) Pero la circunstancia de que utilice mecanismos, procedimientos o formas del Derecho Público no convierten al contrato en un contrato de Derecho Público, puesto que lo que genera la nota de público o privado no es la utilización de formas instrumentales sino el orden jurídico sustantivo material aplicable a la realización. Como veremos después, el orden jurídico sustantivo material que resulte de la selección de estos conflictos es privado.

En quinto lugar, los Estados partes le han dado a la Comisión Técnico-Mixta.

1) un objeto determinado, hacer la obra;
2) una organización; y
3) una voluntad autónoma y unitaria.

De la reunión de todos estos elementos se infiere que estamos en presencia de un organismo interetático, jurídicamente internacional, dotado, de personería jurídica, regulado por un convenio madre que le da nacimiento y por actos complementarios nacidos del seno de la propia C.T.M. en el caso del Reglamento Técnico Adminis-

trativo y el acuerdo de los Estados, a nivel de Poder Ejecutivo, fundamentalmente en el Acuerdo Reglamentario ratificado por decreto de ambos Estados en diciembre de 1973.

En sexto término, tal organismo u organización interetática, cuando contrata, pertenecería a lo que ha sido fijado por un autor contemporáneo Curti Gialvino, que ubica el orden jurídico de los organismos internacionales que contratan con sujetos privados en lo que él denomina orden jurídico que se sitúa a medio camino entre el derecho etático, el de siempre, y el derecho de gentes como la resultancia de la comunidad internacional. Ese orden jurídico intermediario es la consecuencia de la irrupción en el campo del derecho de sujetos, que si bien se originan en una voluntad que, en definitiva, es de índole etático, adquieren un rol que, en la medida en que compromete la voluntad soberana de más de un Estado, pasa a ser un rol propio.

Es decir, los Estados, a través de la creación de la Comisión Técnica Mixta, dan lugar a un nuevo sujeto de derecho con un encargo específico, y como el acto creador es bilateral, soberano de los Estados, es capaz, idóneo de crear un sujeto autónomo con una voluntad también autónoma.

En séptimo lugar, este organismo autónomo tiene antecedentes y, por supuesto, no hay una absoluta soledad en el campo del Derecho Comparado. Sin embargo, es posible reconocer —al tiempo que afirmamos que no es un caso insólito— que no existen ni cuerpos de normas de Derecho Positivo —sean normas de conflicto, sean normas materiales— que nos puedan servir de antecedente visible para interpretar y buscar las posibles fuentes, tanto de índole nacional como internacional, que servirían de último sustento al Convenio de 1946 y sus disposiciones complementarias.

La organización internacional más antigua —así lo reconocen los autores— actual es la Comisión Central para la Navegación del Río Rhin, con sede en Estraburgo, fundada en 1815, y hoy día hay más de 100 organizaciones internacionales no estatales (es decir, internacionales públicas pero no identificadas con ningún Estado en particular), a tal punto que hay un autor que afirma que hay más organizaciones internacionales, hoy por hoy, que Estados, o sea, han superado el número de los Estados.

Dentro de este fenómeno de la organización internacional, hay diversos tipos de organización y a partir de esta reflexión es que podemos ir buscando el hilo conductor que nos lleve a la determinación del orden jurídico a aplicar.

En primer término, hay organizaciones de tipo universal, hay organizaciones de tipo regional y las hay de tipo bilateral. Esta clasificación no exige mayores clarificaciones desde que su propia expresión la hace obvia.

En cuanto a los propósitos, hay también organizaciones que tienen propósitos meramente técnicos y hay otras que tienen propósitos político de alcance general.

En lo que tiene que ver con las funciones y poderes, hay organizaciones de consulta, hay de regulación, hay operacionales, etc.

Estas clasificaciones sirven; pero no son lo suficientemente específicas para el punto que nos preocupa. En cambio, servirá la próxima clasificación ya que nos aporta datos concretos que nos serán de gran utilidad en la búsqueda de ese orden jurídico al que hemos aludido.

Si tomamos en cuenta las relaciones que puede entablar la organización internacional —identifiquemos, la organización internacional Comisión Técnico-Mixta—, podemos encontrar diversos tipos.

En primer lugar, relaciones jurídicas internas. Es obvio que cuando C.T.M. contrata personal, por ejemplo, y establece la remuneración de éstos, el cese de sus funciones, etc., está haciendo, desde el punto de vista de la organización, actos de derecho interno, por más que puedan tener, en alguna circunstancia, implicancias de carácter internacional. Pero no nacen con carácter internacional. Pueden devenir como internacionales pero no son, al inicio, internacionales.

En segundo término, pueden haber relaciones internacionales que nacen como tales. Son las que la Comisión Técnica Mixta entabla con Estados o con otras personas jurídicas internacionales. Dentro de este segundo tipo de relaciones jurídicas (relaciones jurídicas internacionales) es que se ubican, también, las relaciones jurídicas internacionales de C.T.M. con sujetos privados, personas físicas o jurídicas, pero sí, en ambos casos, sujetos privados. En este rubro es que cabe establecer específicamente cual es el orden jurídico aplicable a las relaciones de la Comisión Técnico-Mixta con sujetos de Derecho Privado.

Sobre este punto hay una precisión que, antes de entrar detenidamente en el examen del mismo, deseo efectuar con carácter previo.

En el año 1929, la Corte Permanente de Justicia Internacional dijo con motivo del caso del préstamo de Serbia a una persona jurídica privada: "Todo contrato que no es un contrato entre Estados en cuanto a su capacidad de tales como sujetos de Derecho Internacional, está basado en la ley interna de algún Estado".

Esta referencia la formulo porque vamos a ver que cuando estudiemos la actividad de la persona jurídica Comisión Técnico-Mixta, la examinaremos desde el ángulo no de su actuación como tal en la competencia específica para la que fue creada por los Estados partes del Convenio sino en la actividad que sirve de medio o instrumento para alcanzar los objetivos para los cuales fue creada, es decir, la secuela de actos que debe formular. De modo pues que cuando la C.T.M. actúa, no en su capacidad de Derecho Público creada por el Tratado de 1946 sino en su capacidad de sujeto equivalente —es decir, de sujeto de derecho privado que contrata servicios de terceros u obras de terceros—, es en ese momento que nace, para nosotros, el punto básico del orden jurídico aplicable a la obra pública.

La Comisión Técnica Mixta compra y vende bienes que pueden ser muebles o inmuebles (por lo menos compra); adquiere derechos y patentes (o puede adquirirlos); obtiene y eventualmente garantiza préstamos (seguramente lo más normal será la obtención); suscribe contrato de obra y de servicios; concluye contratos de seguro; recibe (o puede recibir) donaciones o herencias; reclama y eventualmente paga (dependerá del éxito o del fracaso de sus defensores) daños y perjuicios; litiga ante tribunales nacionales de los Estados argentino o uruguayo o ante cortes de arbitraje y eventualmente puede litigar ante terceros tribunales o tribunales de terceros Estados. Digo "eventualmente" y luego vamos a ver por qué esa vacilación en la formulación de este concepto.

De manera que tenemos el cuadro genérico de la Comisión Técnico-Mixta y tenemos el cuadro también genérico, muy rápidamente planteado, de lo que puede hacer. Ahora vamos a estudiar por qué ley ha de regularse C.T.M. el contratar con los terceros.

Antes de la Comisión Técnica Mixta hay, entre Argentina y Uruguay, tratados de derecho internacional privados vigentes, que son los de 1940. Esos tratados asumen, en materia de actos jurídicos, una solución que ha sido prácticamente la que ha tenido un recibo casi universal: la solución de que los actos jurídicos, en cuanto a sus efectos, consecuencias y validez intrínseca, se regulan por la ley donde se hacen efectivos, se ejecutan y cuando no fuere posible determinar el lugar de ejecución, a modo de punto de conexión subsidiario, se establece que será la ley de celebración del contrato. Vale decir que en los tratados de Montevideo está perfectamente determinado cuál es el régimen jurídico aplicable a los negocios jurídicos, con algunas especificaciones respecto de algunas figuras en particular —arrendamientos de servicios, etc.— a los cuales seguramente se van a referir los demás colegas en la sesión de mañana.

De modo pues que los tratados de Montevideo de 1940 son el antecedente inmediato anterior al año 1946, vigente entre Uruguay y Argentina. Esto, desde el punto de vista supranacional .

Desde el punto de vista nacional, ¿cuáles son las normas? Si tomamos nuestro país, Uruguay, nos encontramos con una norma de Derecho Internacional Privado de fuente nacional, que es el artículo 2403 del Apéndice del Código Civil que descarta la posibilidad de que la voluntad de las partes deje de lado las normas de competencia legislativa y judicial determinadas por el propio Código. Y el propio Código es el que se encarga de confirmar que el criterio de la ley aplicable a los actos jurídicos es el del lugar de su cumplimiento. Es el artículo 2399, que dice que los actos jurídicos se rigen, en cuanto a su existencia, naturaleza, validez y efectos, por la ley de cumplimiento.

En la República Argentina nos encontramos con que tanto el Derecho Interno como la doctrina reconocen que el sistema del Código Civil argentino es de precepto y no sustitutivo de la voluntad de las partes. Me explico Las partes no podrían abandonar el Código Civil en lo que éste atañe a la materia contractual. Sin embargo, la jurisprudencia, a través de algunos fallos de los cuales menciono en particular el fallo dictado por el Juez de Primera Instancia de Paz de la Capital Horacio Italo Romanelli en ocasión de un contrato celebrado en la República para inscribir marcas en Chile, con referencia a la elección del derecho aplicable por las partes, ha dicho: "En lo que respecta a su contenido y efectos (del contrato), no se discute que el Derecho aplicable es, en primer lugar, el que las partes hayan establecido de común acuerdo".

Quiere decir, pues, que el principio de derecho positivo es que la norma jurídica es la que determina el régimen aplicable al contrato. Desde el punto de vista de los contratos domésticos no existe ninguna; desde el punto de vista de los contratos internacionales, no hay normas que autoricen un criterio diferente. No obstante, la jurisprudencia ha ido estableciendo un criterio que abre la posibilidad a la autonomía de la voluntad, es decir, a la posibilidad de que sean las partes mismas las que elijan, determinen y fijen el orden jurídico a aplicar.

De manera que tanto en el derecho interno de fuente positiva uruguayo como argentino, no está admitida la posibilidad de que las partes creen el orden jurídico aplicable a sus relaciones.

Eso, desde el punto de vista del Uruguay y de la Argentina.

Desde el punto de vista supranacional, el Tratado de Montevideo de 1940 utilizó el mismo criterio. El protocolo adicional al Tra-

tado de Montevideo del 40, en el artículo 5º dispuso que la jurisdicción y la ley aplicables, según los respectivos tratados, no pueden ser modificados por voluntad de las partes, salvo en la medida en que lo autorice dicha ley.

De manera que tanto a nivel interno como supranacional o internacional, la autonomía de la voluntad no está prevista ni consagrada en el orden jurídico argentino, uruguayo ni supranacional.

En 1946 se suscribe un Tratado que va a ser ratificado a posteriori, que en su artículo 3º establece: "La Comisión Técnico-Mixta dictará su reglamento técnico administrativo y formulará su plan de trabajo, ajustando su cometido a las siguientes reglas y principios...", etc., etc.

O sea, el Tratado le da a la Comisión la facultad de dictar su Reglamento Técnico-Administrativo. La Comisión, en uso de dicha facultad, dicta su Reglamento, y es precisamente en el seno de este Reglamento, de un nivel por lo tanto de orden jurídico autocreado y no de orden jurídico supranacional, que encontramos la norma del artículo 3º, parte final, que es la que nos da la única norma de conflicto que hay en todo el cuerpo orgánico de disposiciones que nosotros hemos tenido la posibilidad de consultar.

Dice concretamente la parte final del artículo 3º: "En la contratación de obras y suministros, la Comisión Técnico-Mixta pactará libremente la cláusula contractual que regirá sus relaciones con el contratista o proveedor, sin afectar el orden público interno, pudiendo remitirse supletoriamente a las normas de Derecho Público o Privado vigentes en el lugar de la celebración del contrato".

¿Qué quiere decir "pactar libremente"? La C.T.M. es un organismo con personería jurídica internacional. Va de suyo que pactar libremente puede cualquier sujeto de derecho en el ejercicio de sus competencias. ¿Podría querer decir que la C.T.M. es libre de pactar las condiciones del contrato, independientemente de todo otro órgano o personería jurídica ajena a ella?

Creemos que si bien es cierto que un análisis desprendido de esta disposición podría llevar a la noción de lo que acabamos de expresar —es decir, de que libremente ha de entenderse como reafirmación de su facultad de pactar independientemente de todo otro órgano o autoridad—, un análisis contextual nos lleva a pensar que cuando aquí el Reglamento ha dicho que 'pactará libremente', ha querido consagrar el principio de la autonomía, o sea, que C.T.M. puede erigir, crear, establecer, fijar, determinar, por inserción o por referencia, tomando un

orden jurídico y poniéndolo dentro del contrato o refiriéndose a una ley extranjera aplicable. Es decir, la Comisión Técnica Mixta puede hacer un contrato y decir: "Este contrato deberá, en todos sus aspectos, ser leído e interpretado como contrato argentino de Derecho Privado y ser cumplido de conformidad con las leyes argentinas". Puede decir eso y eso lo ha dicho. Puede formular un tipo de contrato así y ella misma decir que es un contrato argentino. O podría recoger, en el seno del contrato, las cláusulas propias del derecho argentino o uruguayo, o sea, por inserción estar erigiendo, por una vía indirecta, el derecho aplicable.

Además, creemos que hay un segundo argumento en favor de la tesis que aquí se ha consagrado de autonomía de la voluntad. Observen que dice que "pactará libremente" las cláusulas sin afectar el orden público interno. ¿Qué es orden público interno? ¿Interno de quién? ¿De la C.T.M.? Para que haya un orden jurídico interno y, por consiguiente, un orden público interno, tiene que haber una sociedad. No hay orden público sin una sociedad, sin un marco en el cual juegue ese orden público, desde que el concepto "orden público" no es estrictamente de derecho positivo sino una escala valorativa que refleje la presencia del orden jurídico más otra serie de valores que asocian en el derecho positivo, y C.T.M. no tiene un habitat propio que alcance a configurar una sociedad propia, con una escala de valores. Por tanto, el orden público interno no puede ser sino el de los Estados. ¿Qué Estados? Los involucrados en los actos de la C.T.M. a través de la obra, o sea, Uruguay y Argentina. Quiere decir, sin efectar el orden público interno uruguayo o argentino.

Si el límite a la libertad de la fijación de las cláusulas no es otro que el orden público interno de cada uno de los Estados partes de la obra, es evidente que la C.T.M. tiene facultades, con ese único límite, para establecer la regulación que considere más apropiada, más idónea al objeto perseguido.

La limitación de orden público no es normalmente objeto de vacilación; pero ella aparece como la última barrera —esta sí, infranqueable —para la penetración de una ley extranjera. En cambio, aquí el orden público interno aparece como una barrera a la voluntad de la C.T.M., y por eso está bien el Reglamento cuando dice orden público interno y no internacional. ¿Por qué? Porque si hubiera hablado de orden público internacional se estaría pensando en la aplicación, dentro de Uruguay y de Argentina, de leyes extranjeras, y evidentemente lo que se quiso decir es que hay una voluntad propia de la C.T.M. que es capaz de configurar un estatuto contractual autónomo cuyo único límite es el orden público de cada Estado. O sea, nace una barrera a la penetración de leyes extranjeras. Es una barrera al desborde, a la exorbitancia de la voluntad de C.T.M., que puede darse

en un contrato en que éste desconozca los órdenes jurídicos territoriales de los Estados argentino o uruguayo.

En tercer término, sigue diciendo la norma: "...pudiendo remitirse supletoriamente a las normas de Derecho Público Privado vigentes en el lugar de la celebración del contrato".

"Remitirse supletoriamente". ¿Quiere decir que si la C.T.M., en un contrato, no dice qué ley es aplicable, rige la de celebración? Creo que no. Me parece que tiene que decirlo. O sea, lo que la norma expresa en el Reglamento es que la C.T.M. tiene que decir si en ausencia de previsión quiere que rija la ley de celebración, porque si no dice nada, recobran toda su vigencia los principios generales del conflicto de leyes y entonces renacen los principios que hacen aplicables, por ejemplo, a los contratos en el lugar de jurisdicción del hecho y no de celebración.

Por lo tanto señalo, como recapitulación, que el primer punto de conexión es la voluntad de las partes. La C.T.M. puede contratar libremente y elegir el orden jurídico aplicable. Después veremos cuáles son las limitaciones.

En segundo término, que puede ella cubrir la dificultad de interpretación, las cuestiones de interpretación, la extensión de las categorías, es decir, la extensión de sus obligaciones o las del contratista, la fijación del alcance de las normas sobre la mora o sobre el incumplimiento, el alcance de las cláusulas finales o su independencia de la acción indemnizatoria de daños y perjuicios, toda la vida del contrato, tanto en su ejecución normal como forzada, a otra ley además de la ley que intrínsecamente ha elegido. Es decir, puede elegir, además, la ley de celebración. Puede decir: "En lo no previsto por este contrato, se aplicará la ley del Estado argentino" o "del Estado uruguayo", donde el mismo se ha celebrado. Esa es la autorización que le ha dado el artículo.

Esto tiene una gran importancia porque si el punto de conexión (lugar de celebración) no es subsidiario, preceptivo (es decir, obligatorio), se puede abandonar y en ausencia de normas erigiéndolo entran a funcionar los principios generales de interpretación de los contratos internacionales.

Por eso pensamos que los tratados de Montevideo siguen vigentes; pero siguen vigentes por lo siguiente, porque la obra de Salto Grande no es una hipótesis contemplada en los tratados de Montevideo.

¿Por qué decimos que siguen vigentes? ¿Por qué el Tratado de 1946 no derogó el de Montevideo de 1940? Porque para que haya de-

rogación tiene que tratarse de normas que emanen de un mismo órgano competente en la misma materia, ubicados en distinto momento en el tiempo. Y aquí no se trata de la misma materia. ¿Por qué? Porque la contratación de obras y suministros en una obra binacional escapa, como unidad, a eso. O sea, no se puede fraccionar la obra y decir: aquí hay una parte uruguaya y otra argentina. Eso es en lo que se refiere a la titularidad de los bienes no comunes; pero no en cuanto a la determinación del orden jurídico aplicable. Acá hay un solo bien que es una, unidad jurídica que está dentro de dos Estados y, por lo tanto, es una hipótesis no contemplada por el Tratado de Montevideo. Como no fue contemplada, no está en juego un problema de derogación sino de creación de normas para un área no contemplada, en el campo jurídico, en los tratados de Montevideo. O sea que no nos podemos plantear como duda si el Tratado de 1946 derogó el de Montevideo. No; apunta hacia otro objetivo y por eso no lo derogó.

Por último, en lo que se refiere a este punto, no está sola la C.T.M. en la creación de una norma autónoma. Tiene un bagaje de doctrinas de un gran valimento a su favor. En el campo internacional, el principio de la autonomía de la voluntad aparece hoy día recepcionado por gran número de legislaciones. Voy a mencionar, a título de ejemplo, las que han recopilado en un trabajo recientemente presentado como ponencia en la Asociación Argentina de Derecho Internacional, en las reuniones de julio próximo pasado, en Corrientes, distinguidos privatistas argentinos.

Mencionan, entre otros, el Código Civil portugués de 1966 que consagra la autonomía de la voluntad; el artículo 5º del Código de Navegación Comercial de la Unión Soviética; es de aceptación en Alemania, Austria y Suiza por expresa disposición legislativa; está incluído en la ley polaca de 12 de diciembre de 1965; ha sido reconocido —y esto es muy importante— por la Comisión Arbitral Soviética para el Comercio Exterior; para las relaciones entre la Unión Soviética y las empresas extranjeras, llámense Fiat o Ford —es decir, para contratos que tienen ejecución en la Unión Soviética pero a cargo de sujetos de derecho público extranjero—, ha sido reconocido en el proyecto preparado en Venezuela por una Comisión integrada por Sánchez Covilla, Gonzalo Parra y Roberto Goñi (los nombro por su valimiento en el plano del Derecho Internacional interamericano sobre la base de la idea inglesa del "proper law af the contract", es decir, buscando una ley apropiada para el contrato, reconociendo que el contrato internacional tiene rasgos tales que exige una regulación autónoma. También ha sido reconocido en Estados Unidos con el nombre de teoría de la intención. Es decir, la autonomía de la voluntad a través de la intención de las partes, procurando establecer donde han querido éstas situar el contrato para luego, a partir de esa reglamentación creada por las partes, establecer la ley aplicable. Ha

sido enunciado por Van Kolen, que es uno de los autores contemporáneo de más prestigio en la doctrina, a través de una enunciación en donde no recurre a la autonomía de la voluntad directa sino que dice que las partes pueden lograr el mismo efecto mediante la localización de un contrato. Las partes sitúan el contrato y luego, a consecuencia de esa localización, se deriva la aplicación de una ley que, en definitiva, es el resultado del deseo de las partes. En Venezuela ha sido recogido por el artículo 116 del Código de Comercio por una norma muy clara que dice que todos los actos concernientes a la ejecución de los contratos mercantiles celebrados en país extranjero y cumplidos en Venezuela serán regidos por la ley venezolana a menos que las partes hubieran acordado otra cosa.

Es decir, en este rápido panorama donde se mezcla lo positivo con lo doctrinario, se pueden establecer algunas líneas generales que nos arrojan luz. La autonomía de la voluntad, que fue rechazada por el Tratado de Montevideo, ha sido recogida por el ordenamiento positivo contemporáneo y hoy por hoy la doctrina dominante en la República Argentina, que se ha expresado a través de trabajos de Goldsdmit, es partidaria de la autonomía de la voluntad, en lo que se ha denominado contrato de desenvolvimiento económico. Es decir, en el área de los contratos, no típicos de Derecho Civil o Comercial, sino pertenecientes al marco de derecho regional de incrementación o complementación, es donde debe funcionar de manera más activa.

A título de ejemplo, Goldsdmit menciona las reglas del BID en materia de préstamos diciendo que allí está consagrada una autonomía especial, y que esa autonomía especial es posible extenderla a otros institutos —como, por ejemplo, el Banco Mundial—, en las condiciones generales para empréstitos editadas con fecha 31 de enero de 1969, es decir, condiciones generales que suponen el apartamiento del sistema clásico.

A esa altura se impone extraer, de este panorama que no pretende ser sino un primer acercamiento a la problemática de Derecho Internacional Privado de Salto Grande, algunas conclusiones.

Primera conclusión. — El cuerpo orgánico de disposiciones formado por el Convenio de 1946 y los documentos complementarios dan pie a sostener que se ha abandonado el criterio clásico y se le ha reemplazado por el criterio de la autonomía de la voluntad.

Segunda conclusión. — La autonomía de la voluntad no está consagrada en forma irrestricta sino que tiene por limitación el orden público. Aquí debemos ser particularmente cuidadosos, porque es el orden público de ambos Estados y pueden ser por lo tanto dis-

tintos y por consiguiente diferentes los límites a la validez de la contratación, según el lugar donde ésta vaya a cumplir sus efectos. De modo que, indirectamente, hay un reconocimiento de que la ley de ejecución de los contratos también tiene implicancia, tiene acción real de relieve en el momento de la ejecución.

Tercera conclusión. — La posibilidad de C.T.M. de contratar libremente sus cláusulas le da, además, la posibilidad de elegir subsidiariamente la ley de celebración. De no hacerlo no regiría la ley de celebración sino en lo pertinente, por ejemplo, a la forma del contrato, rigiendo, por lo demás, en cuanto al régimen sustantivo, los principios generales.

Cuarta conclusión. — De la selección de este orden jurídico no deriva por sí sólo el carácter público o privado del contrato sino que este carácter habrá que buscarlo y encontrarlo dentro del orden jurídico creado por la voluntad de las partes. Es un problema, como dijimos al comienzo, de segundo grado. De primer grado es buscar detectarlo; una vez detectado, establecer como está previsto.

Quinta conclusión. — El sistema jurídico de Salto Grande no ha derogado el Tratado de Montevideo. Esto tiene particular importancia para aquellos problemas de interpretación e integración que expresamente no hayan sido resueltos por los contratos. Vale decir que el intérprete, el práctico, el árbitro incluso llamado a entender en una contienda —desde que Salto Grande puede someter a arbitraje su contienda— puede acudir a los tratados de Montevideo subsidiariamente. Incluso puede hacerlo no a título de derecho aplicable sino a título de principios generales de derecho en el Derecho Internacional Privado, o como doctrina más recibida, es decir, como derecho que ha sido aceptado por ambos Estados involucrados.

Sexta conclusión. — La autonomía de la voluntad consagrada no es irrestricta porque recibe la limitación de orden público pero además no lo es porque debe ser razonable. No se trata de una autonomía absoluta sino razonable. Cuando decimos razonable es porque pensamos que Salto Grande no podría, por ejemplo, remitirse a leyes absolutamente ajenas al proceso de la contratación o al objeto de la contratación. Si un proveedor japonés provée turbinas desde Japón, puede ser razonable que la ley japonesa tenga algo que ver en cuanto a la determinación de la aptitud de las turbinas, y entonces la reglamentación por la ley japonesa se torna razonable; pero puede no serlo que en ocasión del suministro de elementos provenientes de un Estado, se esté a las pautas valorativas de un Estado que nada tiene que ver con la reglamentación. La autonomía de la voluntad irrestricta puede entrar en colisión con el orden público, porque és-

te no es un concepto meramente de defensa sino de aprehensión de la relación jurídica y regulación. De modo que si el orden público dice que la ley japonesa no tiene nada que ver, que es ajena al contrato y no es posible ubicarla, sirve para reemplazar esa ley y darle la regulación que, precisamente, aparece dentro de ese orden público.

Séptima conclusión. — Si la autonomía de la voluntad no es irrestricta y es razonable, la razonabilidad estará fundada en el propio sistema jurídico de Salto Grande. Y el propio sistema jurídico de Salto Grande es el que ha de consultar, en mayor medida, cuáles son sus posibilidades de autolimitación. Si se tratara, por ejemplo, de fijar un régimen jurídico distinto, para los inmuebles afectados por la obra, al de lugar de su situación, la elección no sería razonable; pero si en cambio se tratara de un préstamo internacional —en esto recojo parte de las preguntas que formuló el Doctor Freire Bacino— y se dice que la ley aplicable será la del domicilio del deudor, o la del lugar de devolución del préstamo, o la sede de la entidad prestamista, o la sede de la entidad prestataria, hay una razonabilidad; pero si en cambio para un préstamo de fondos suministrado por el BID o por el Banco Mundial se estableciera una ley ajena totalmente, tanto a las condiciones personales como objetivas a la contratación, evidentemente estaríamos en un uso excesivo de la autonomía de la voluntad y eventualmente en una colisión con el orden público de los Estados pactantes.

Finalizo diciendo que quizá muchas de las interrogantes que todos nos planteamos frente a este tipo de problemática queden sin respuesta, o sin respuesta palpable, programada. Esto es más bien una invitación a la reflexión, porque estos son temas para la reflexión ya que no son, todavía, para la exposición. La exposición supone la decantación, cosa que no hay, todavía, aquí. Hay una tarea sobre la marcha, desde que el punto básico para Salto Grande es la obra y es ésta la que debe continuar. Para todos aquellos que estamos inquietos por este tipo de problemática, el desafío que tenemos que aceptar es el de dar motivo para pensar sobre la problemática específica que esta obra plantea.

En ese sentido, me permito señalar, a título de reflexión final, que el sistema de normas de Salto Grande es obviamente incompleto, porque en él no hay todavía un estatuto regulador que permita, por ejemplo, en ocasión de un arbitraje, llevar al árbitro al convencimiento de que está aplicando un sistema orgánico de disposiciones; pero esa es tarea específica del organismo, esa es función de este sujeto económico y esta autosuficiencia del orden jurídico que pueda crear encuentra su punto de validez, de referencia, precisamente en la autonomía de la voluntad.

Por eso es sabia la disposición. No sé si es los que hicieron el Tratado pensaron en la autonomía de la voluntad. Eso no lo sé ni me interesa; pero hay tal amplitud en la norma que ésta permite, perfectamente, utilizar en forma válida un criterio creador para un sujeto nuevo en un ámbito también decididamente nuevo.

Por consiguiente, esto está convocado a una tarea creadora y no de mucha interpretación, porque mucha de las cosas que expusimos quizá necesitarían de la emisión de un estatuto orgánico de disposiciones que fueran algo así como el derecho material de esta organización, de la misma manera que ésta lo ha hecho en el ámbito de las relaciones laborales, de una manera más orgánica. De manera que si algunas de estas ideas tiene un objetivo, a nuestro juicio se vería muy cumplido si la C.T.M. pudiera recogerlo, por lo menos como una invitación, para pensar en la posibilidad de programar normas que conformen un estatuto jurídico inequívoco y que registre internacionalmente una identidad propia y distinta de aquéllas otras organizaciones que también actúan en el campo internacional pero que podrían servir, simplemente, de antecedente aunque no de calco porque, repetimos, esta es una situación absolutamente singular.

Muchas gracias.

(Aplausos)

SEÑOR DECANO. — Vamos a realizar un cuarto intermedio de 5 minutos para que los asistentes formulen por escrito las preguntas que deseen que conteste el Doctor Operti.

(Se pasa a cuarto intermedio)

(Se reinicia la reunión)

SEÑOR DECANO. — Tiene la palabra el Doctor Operti para contestar las preguntas que se le han formulado.

DOCTOR DIDIER OPERTI. — Una primer pregunta dice: "El artículo 3º, parágrafo final..." —se refiere al Reglamento al cual dimos lectura en el curso de nuestra disertación— "...señala que la C.T.M. pactará libremente sus relaciones contractuales sin afectar el orden público interno. De acuerdo con la teoría del Derecho Internacional Privado, este orden público interno puede ser derogado por una norma supranacional. Lo que resuelva la C.T.M. no tiene el carácter de supranacional y por lo tanto puede derogar el orden público interno, que presumo es el argentino o uruguayo. ¿Está usted de acuerdo?"

La pregunta contiene dos aspectos. El orden público interno, desde nuestro punto de vista, es el de los Estados involucrados por la obra. Recién se me hacía una reflexión —que naturalmente atiendo y le doy toda su importancia— en el sentido de que por orden público interno podría entenderse el orden público eventualmente de un tercer Estado, por ejemplo, el orden público de un Estado al cual pertenece una empresa que contrató obras con la C.T.M.

Pienso que aquí el sentido hay que buscarlo en el Tratado y en el Reglamento. Tanto en uno como en otro, la hipótesis es la de una obra situada en dos Estados, con órdenes jurídicos de ambos Estados. Por lo tanto, nos inclinamos a pensar que es el orden público uruguayo o argentino.

Lo que resuelva la C.T.M., a mi modo de ver —y es la segunda parte de la pregunta— tiene carácter supranacional. Si decimos que el Tratado de 1946 creó un organismo nuevo, que tiene capacidad jurídica para auto-regularse y para desenvolver un orden jurídico en lo que tiene que ver con la contratación —a través de esa autorización para pactar libremente las cláusulas contractuales— es porque tiene legitimación supranacional.

Desde luego que la pregunta tiene una cierta travesura implícita, porque no me puedo apartar del hecho de que la norma que origina esta facultad no es de nivel legislativo. Lo dije en algún momento de mi exposición, muy rápidamente. Es una norma autodictada por la C.T.M. Lo que habría qnue pensar es si la C.T.M. tiene facultades bastantes para, en un Reglamento, explicitar la fijación del régimen jurídico aplicable. Pero este es un criterio muy pieletrista, porque lo que importa es concretar la naturaleza y el área específica del organismo. Si esto nos dice que es un área nueva que reclama nuevas diposiciones y el organismo encargado de realizar la obra se pone a meditarlas, tendremos que admitir la autogeneración de ese orden jurídico y legar a la idea de Curtis de un orden jurídico autosuficiente.

Por lo tanto, contesto a la pregunta del Doctor Vieira diciendo que las normas son supranacionales, en tanto se refieren a un área no gobernada por el Tratado de Montevideo y porque provienen de un organismo que le dio voluntad autónoma para determinada materia. Por consiguiente, es posible que ese organismo dicte disposiciones derogatorias de disposiciones de orden público interno. Lo que pasa es que la excepción de orden público podrá utilizarse siempre que cubra disposiciones que serían de orden público internacional, aquéllas que el Estado no puede negociar con nadie, aquéllas que forman parte del ser nacional, de la identidad nacional de ese Estado.

La segunda pregunta dice: "El mismo artículo se refiere a la aplicación de la ley del lugar de la celebración en forma subsidiaria.

a) Creo que la C.T.M. no puede derogar per se el texto de los Tratados de 1940. ¿Está usted de acuerdo?

Eso surge de lo dicho. Para mí, no hay derogación por lo que expliqué, porque los Tratados tratan de una materia distinta. En 1940, a pesar de que era solamente 6 años antes de firmarse el Convenio de Salto Grande, nadie pensó en la realización de obras que afecten simultáneamente. En todo caso, quizá se estaba pensando en la dificultad que a veces hay para identificar un orden jurídico aplicable. Por lo tanto, hay un área nueva legislada de una manera nueva.

"b) Al no poderse fijar el lugar de la ejecución —son dos países— ¿no cree usted que podría darse entrada a la norma del Tratado del 40 que en materia de arrendamiento de servicios que no puede fijarse el lugar de la ejecución, rigiese la ley del domicilio del deudor, o sea el de la empresa?".

Dije, en determinado momento, que dado que yo admitía la autonomía de la voluntad, estaba admitiendo la posibilidad creadora del Estatuto jurídico del contrato en forma libre, no irrestricta pero básicamente libre, y que en caso de la falta de imposición sobre una ley aplicable en su sede, de las soluciones acordadas en el contrato, entrarían a regir los principios generales en materia de solución de conflictos. Dado que el criterio del Tratado del 40, en materia de arrendamiento de servicios cuando no se puede determinar el lugar de ejecución, entiendo que allí hay evidentemente la consagración de un principio general, y decimos un principio general de un orden jurídico. Por tanto, creo que sería aplicable en ausencia de normas previstas por el contrato.

"c) ¿No podría entrar en juego el artículo del Tratado del 40 que introduce la ley del lugar de la celebración? No cree usted que la aplicación de la ley del lugar de la celebración regiría por imperio del Tratado del 40 y no por haberlo dispuesto la C.T.M.?".

Aquí hay que hacer una aclaración. El Tratado de 1940 previó la ley de celebración cuando no se puede determinar la ley de ejecución. Está identificado el lugar en que se celebra; en cambio, el de ejecución puede ser indeterminable, por lo menos en su inicio.

Si nosotros creemos, como lo hemos sustentado sin pretender sentar afirmaciones categóricas sino reflexiones a base de un texto

que da lugar a ellas, que hay un principio de autonomía de la voluntad, es evidente que la primera norma es lo que la voluntad de las partes han querido establecer a través del contrato. Si no han dicho nada, la ley de celebración no rige subsidiariamente. Si el Tratado no dice nada, no tengo porqué ir a la ley de celebración —aquélla en que, específicamente, la doctrina, los tratados de Montevideo, los principios generales me indican otra ley— porque sería mantener una evidencia que solamente ha sido pensada como tal cuando la voluntad de las partes quiere subsidiar.

DOCTOR MANUEL A. VIEIRA. — ¿Me permite una interrupción?

La picardía de mi pregunta estaba pensada en la hipótesis probable de que intervenga en la contratación de las obras de Salto Grande algún país vinculado por el Tratado de Montevideo de 1889. Bolivia, por ejemplo. Paraguay. Al estar involucrado el sistema jurídico paraguayo, podría sostenerse que se aplica.

La primer pregunta también fue que el orden público interno pueda ser derogado por una norma de un contrato establecido por la C.T.M.; pero la segunda estaba pensada en la posibilidad de que una empresa norteamericana instalada en Paraguay exigiera eso.

DOCTOR DIDIER OPERTI. — Si yo fuera abogado de la C.T.M., invocaría el principio de la competencia. Diría que los Tratados del 40 tratan de un campo —relaciones jurídicas— que tiene un lugar de celebración y de ejecución diferenciados. El Tratado del 46 abordó un campo en que el régimen jurídico está dado por la concurrencia de dos órdenes jurídicos, y que por no poder desdeñar a ninguno de los dos, la C.T.M., producto de esos dos órdenes jurídicos, puede crear el orden jurídico. Es una solución de racionalidad. Si dos Estados han hecho hacer un nuevo sujeto, éste no puede manejar el orden jurídico de uno de los dos estados porque iría en detrimento del principio de igualdad. Entonces me parece lógico sostener que por eso este organismo puede crear un orden jurídico, y que los Tratados del 40 o del 89 no son de aplicación sino cuando no existiere previsión contractual, en cuyo caso se acude a ellos como principio de derecho.

Hay otra pregunta que establece: "Dentro de los límites consagrados a la autonomía de la voluntad, ¿el concepto de "razonabilidad" no conllevaría al concepto de orden público internacional?".

Vamos a tratar de aclarar bien. La autonomía de la voluntad, por sí misma, no es parte del orden público internacional. Es la afirmación de que en los cuerpos no reglados por el Derecho Internacional, es posible que las partes elijan el orden jurídico aplicable, y esto por sí sólo no afecta el orden público internacional. Lo que puede afectar el orden público internacional es el orden jurídico elegido o insertado. Por eso dije que era por inserción o referencia, o porque se dictan cláusulas dentro del contrato que atentan contra el orden jurídico de un Estado afectado o porque se remite a un orden jurídico que contiene normas, por ejemplo, discriminatorias. Supongamos que C. T.M. hace un contrato con una empresa de la Unión Sudafricana que pone como condición que no pueden intervenir personas físicas de color. Eso afecta el orden público del Uruguay, no solamente el interno sino el internacional. Es una cosa que el Estado no está dispuesto a negociar con nadie. Si es algo que ataca principios fundamentales, entraría a jugar la excepción.

SEÑOR DECANO. — Invitamos a los asistentes a que permanezcan para ver las diapositivas que se van a pasar.

Miércoles 3 de setiembre

(de mañana)

DOCTOR CARLOS ECHAZARRETA. — Señoras, Señores: El tema de esta breve introducción a la exposición que desarrollarán los Señores Profesores Dr. Américo Plá Rodríguez y Dr. Jorge Tálice, nos obliga a precisar la misma. El trabajo como actividad humana tiene un fin económico que requiere una organización de las relaciones entre quienes lo prestan como dadores o usufructuarios del mismo. Esa organización da nacimiento a la relación jurídica interviniendo el derecho como factor regulador.

La legislación laboral nació como una necesidad del mundo contemporáneo, frente al liberalismo de la Revolución Francesa y los abusos de la sociedad industrial. En reemplazo del paternalismo corporativo del medioevo el derecho del trabajo tiende a proteger a la parte más desvalida en la relación contractual.

Fué así como en el siglo XIX en Inglaterra y en Francia durante la Tercera República se sancionan leyes proteccionistas de la actividad de los trabajadores. Después de la primera guerra mundial se acentúa esta tendencia, que se ve plasmada en el Tratado de Versailles de 1918 con la creación de la Oficina Internacional del Trabajo. Este movimiento de internacionalización del derecho laboral, tuvo comienzo y paralelo en lo que fué dado en llamar la constitucinalización de los principios rectores en la materia. La Constitución mejicana de 1917, la de la República de Weimar de 1919 y la propia Constitución uruguaya reformada de 1942, contienen cláusulas relativas al trabajo. Posteriormente las Constituciones Franceses de 1946 y 1958, la italiana de 1946, la Argentina de 1949 y la reforma de 1957 incorporan específicamente los derechos de los trabajadores. En el plano del Derecho Internacional la Conferencia de Filadelfia de 1944 y la Carta de las Naciones Unidas recogen los principios fundamentales de protección al trabajo y a los asalariados. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 proclama el derecho a una remuneración justa, a una subsistencia digna y a un nivel de vida adecuado.

En nuestra América, las Conferencias Panamericanas aprobaron recomendaciones en favor de la dignificación de los trabajadores. La Conferencia de Montevideo de 1933 se pronunció sobre seguros sociales, contra la desocupación y por la jubilación de los trabajadores intelectuales.

El derecho internacional del trabajo adquiere un rango propio en la Doctrina contemporánea. Pero es con el nacimiento de las co-

munidades de naciones ligadas para fines específicos donde comienzan a tener aplicación práctica dichos principios. Las migraciones de trabajadores europeos para laborar en organismos internacionales técnicos generan problemas que debe resolver el derecho internacional del trabajo.

En nuestra América Latina, el Grupo Andino, cuenta con un Comité Asesor Económico y Social (CAES) del cual forman parte paritariamente representantes de los trabajadores y del sector empresarial de cada país miembro. Del mismo surgieron recomendaciones tendientes a contemplar la participación de los trabajadores en el régimen de las empresas multinacionales. Fué especialmente importante el Acuerdo de Cartagena y su instrumentación a través de la Primera Reunión de Ministros de Trabajo en Quito en abril de 1973. En la misma se buscó lograr la armonización de la legislación laboral y de seguridad social, como así también el establecimiento de un sistema subregional de migración que facilitara la movilidad de la mano de obra. El principio fundamental determina la aplicación a los trabajadores de la legislación del estado miembro en cuyo país trabajen, aún cuando residan en el territorio de otro estado, o aunque el domicilio del empleador se encuentre también en otro estado.

En el Mercado Común Centroamericano, su Comité de Alto Nivel (4º período de sesiones) asigna particular importancia a la opinión de los grupos empresariales y laborales de la región, recogiendo las inquietudes tanto de la Federación de Cámaras Industriales de Centro América, como de la Confederación de Trabajadores. En el Anteproyecto de Tratado se prevé la libre circulación de trabajadores y la igualdad de derechos civiles con los nacionales.

En el marco de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM) se desarrolló la Conferencia de Ministros que sesionó en Santa Lucía en 1974, trató temas vinculados con la seguridad social, programas de capacitación y realización de seminarios regionales.

Si bien dentro de la ALALC la participación de los trabajadores es reducida, debemos mencionar que la problemática ha sido analizada por el Grupo de Estudio y por la Comisión Consultiva de Asuntos Laborales. Recientemente la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) se ha dirigido a la ALALC reclamando una reestructuración orgánica que contemple una mayor intervención del sector laboral en el seno del organismo.

Como un hecho auspicioso que sirva para perfeccionar las inquietudes laborales podemos señalar la creación de la Universidad de los Trabajadores de América Latina, con sede en Caracas.

En nuestro medio corresponde a las obras de Salto Grande y por ende a la R.O.U. y a la R.A. el privilegio de encarar una tarea común y de afrontar problemas de índole laboral. Este es un desafío que requiere el concurso de todos, pero en especial de los hombres de derecho, de aquellos que desde la cátedra por su reconocida versación nos puedan brinda orientación para la solución de los múltiples planteos que devienen de una obra de este tipo.

La realidad de todos los días pondrá a prueba la capacidad y el ingenio de los juristas para satisfacer las necesidades que a diario se presentan.

En esta exposición sobre los problemas laborales de Salto Grande me habré de limitar a enunciarlos reseñando las soluciones buscadas, planteando los interrogantes que aún no han podido responderse, sin pretender con ello agotar el tema, que es esencialmente dinámico y mutable como lo es el derecho del trabajo, que se nutre de la realidad social y se proyecta en un ideal de justicia.

Constituyó siempre una seria preocupación para las autoridades de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, el tema laboral. Fué así que en los años 1962/63 requirió la opinión de dos eminentes especialistas, los Dres. Francisco De Ferraris y Mario Deveali.

En un primer informe presentado por el Dr. De Ferraris se sostuvo:

1º — La necesidad de declarar zona internacional la de radicación de las obras, y aplicación de un Estatuto Especial de Trabajo.

2º — Celebración de un Convenio Colectivo regulando las condiciones de trabajo, que respeten el nivel más alto de las legislaciones de cada país.

3º — Elaborar un contrato tipo para cada categoría profesional. Y establecer que se abonará el salario mínimo del país que haya fijado la tasa más alta.

4º — En cuanto a las Asignaciones Familiares el contrato tipo debería aplicar el régimen nacional más favorable, siendo de cargo de la empresa, las diferencias que resultasen.

5º — Previsión Social. Se opta por la ley del domicilio del trabajador, dando por cumplidos en el territorio nacional los servicios prestados en Salto Grande. Fundamentalmente De Ferraris propone la inclusión en el Convenio Internacional de una cláusula de extraterritorialidad en materia de previsión social.

6º — Accidentes de trabajo. Propicia el dictado de una ley en cada país.

En líneas generales el Dr. De Ferraris reconoce que los trabajadores se manejan más por hechos que por reglas de derecho, por lo cual la solución debe ser realista, tendiendo a dos puntos principales: respetar la igualdad de trato y mantener la unidad natural y funcional de la Obra.

La opinón del Dr. Deveali se cifra en:

1º) Dificultad para decidir cual es la norma más favorable. Por ejemplo una ley puede reducir la indemnización por falta de preaviso y aumentarla por antigüedad.

2º) La vigencia de convenios colectivos en R.A. cuya aplicación tendría alcance distinto en R.O.U., quiebra la igualdad de trato.

3º) El régimen de estabilidad difiere en ambos países.

4º) El problema de los aportes sindicales atenta contra la igualdad.

5º) La intervención de la autoridad del trabajo genera problemas de jurisdicción.

Considerando estos aspectos Deveali se pronuncia por aplicar en lugar de las leyes nacionales un reglamento único que tenga en cuenta:

a) La jornada de trabajo:

b) Inclusión de cláusula compromisoria para evitar litigios;

c) Vigencia de un régimen amplio de salarios;

Posteriormente, los juristas mencionados presentaron un informe preliminar conjunto en el cual reconocen que las legislaciones de

R.O.U. y R.A. adoptan el principio de la ley del lugar de ejecución, pero advierten la dificultad de aplicación de ese principio por las características del trabajo en una zona limítrofe. Reconocen tres soluciones:

1. — El contratista deberá tomar obreros uruguayos para trabajar en suelo uruguayo y argentinos para trabajar en la Argentina, aplicando la ley del propio país.

2. — Adoptar el régimen más favorable mientras que en previsión social cada trabajador continuaría afiliado al régimen anterior.

3. — Fijar un régimen especial integrado con una Comisión Paritaria que entienda directamente en los problemas. Ambos especialistas se inclinan por esta tercera solución. En cuanto a los salarios, proponen se abone en la moneda del país de acuerdo con la variación dólar.

Después de estos estudios preliminares ambos juristas presentan sus informes finales por separado. El Dr. De Ferraris aconseja:

1. — Formulación de un Estatuto único.

2. — El salario debe contemplar el nivel de vida y pagarse conforme a la ley del lugar de radicación.

3. — Creación de una Comisión Paritaria de las mismas características que los Consejos de Empresas o Comisiones Internas. Creación de una Comisión Tripartita, integrada por el personal y los asesores letrados de las dos Delegaciones y representantes empresarios.

5. — Aceptación de la jurisdicción ordinaria local de cada país.

El Dr. Deveali difiere de los postulaciones del Dr. De Ferraris, en dos aspectos:

1. — Los salarios serían fijados por la C.T.M.

2. — Es partidario de la existencia de una Comisión Arbitral, tal como se practica en los Estados Unidos.

El resultado de estas conclusiones fue aprobado por la C.T.M. por Resolución Nº 791 de 23/7/64 y ratificado este criterio por el Ministerio de Trabajo de la República Argentina que en 1965 prestó su aprobación al Estatuto Laboral proyectado. Sin embargo este régimen no fue aprobado por las Altas Partes Contratantes al momento de hacerse el primer llamado a licitación. Ambos países aprobaron un proyecto alternativo que había sido confeccionado por el entonces Asesor Legal de la C.T.M., Dr. Guillermo Laura, en consulta con el Dr. Deveali y el Esc. Sanguinetti de la R.O.U. El referido Estatuto mereció la aprobación de la R.O.U. por Decreto 833/71 y 2996/72 de la R.A.

En sustancia consiste en aplicar la legislación de cada país que corresponda al lugar donde desempeñe sus tareas; en realidad responde al principio general de la ley del lugar de ejecución.

En cambio, cuando se tratare de obreros contratados para actuar en obras que se construyen en el lecho del Río Uruguay o que se desempeñen indistintamente en una u otra margen del Río se aplicará la legislación correspondiente al lugar de sus contrataciones. De esta forma, lo que no resulta aceptable como principio puede ser admitido como excepción ante la realidad de que en obras de tipo internacional resulte imposible determinar en que lugar se realiza el trabajo, porque los operarios transitan entre una frontera y la otra.

En cuanto a aportes de Previsión y Seguridad Social, se acepta el principio de su obligatoriedad en las instituciones correspondientes al lugar de sus contrataciones. Este régimen laboral muy sucinto y nada reglamentarista, determina la forma en que se efectuarán los aportes de previsión y cargas sociales:

a) Cuando se trate de aportes regulados por leyes argentinas, el Contratista los cumplamenta y la C.T.M. le reembolsa mensualmente la parte correspondiente al aporte patronal previa certificación del Consultor.

c) Cualquier variación futura de los aportes de previsión y cargas sociales, será por cuenta de la C.T.M.

El régimen laboral establece la competencia de los Tribunales del país de la ley aplicable, para cualquier problema de índole laboral.

En el artículo 5º introduce una variante con la cual da por tierra con la competencia atribuida a los jueces nacionales. Por la misma se sostiene que cualquier problema que no pudiera solucionarse "de acuerdo a las disposiciones que anteceden será resuelto por la C.T.M. teniendo en cuenta los Tratados Internacionales". Es decir, que con-

vierte a la C.T.M. en la última ratio o tribunal arbitral que a su vez queda facultada para consultar a las autoridades y organizaciones representativas de ambos países.

En su último artículo establece la exclusión de la ley argentina 18.825. Esta ley establece prestaciones asistenciales y servicios sociales para todas aquellas Obras Públicas argentinas de gran importancia que se realicen en medios físicos alejados en los centros de población. Para cubrir esta prestación, la Nación Argentina y el Sector Empresario concurren con un aporte equivalente al 1º del monto del contrato de construcción. El régimen laboral prevé no obstante que si se originare cualquier gasto vinculado con dicha ley, el mismo será soportado por la C.T.M.

EXAMEN DE LOS PROBLEMAS LABORALES QUE SE PRESENTAN EN LA OBRA DE SALTO GRANDE Y SU VINCULACION CON EL REGIMEN LABORAL VIGENTE.

Como puede apreciarse el Régimen Laboral aprobado por los Estados para Salto Grande es sumamente escueto. Se limita a fijar los principios rectores que permitirán conocer cual será la ley aplicable al contrato de trabajo.

Con este reducido instrumento legal, la C.T.M. ha debido afrontar los múltiples y variados problemas emergentes de una relación laboral que afecta —por ahora a más de dos mil obreros— una empresa contratista, varias subcontratistas y una frontera natural política que une a los dos países pero que también los separa.

Para suplir esta carencia de reglamentación la C.T.M. introdujo en los pliegos de condiciones que sirvieron para la licitación de las obras civiles, numerosas disposiciones de índole laboral, a cargo del contratista empleador. A título de ejemplo podemos citar las más importantes:

1. — Obligación de expresar en la propuesta el monto de jornales a precio de contrato por el cual se comprometen a ejecutar la obra (IL—11).

2. — Obligación de suministrar por el contratista el organigrama completo del personal que trabajará en el emplazamiento (IL—12, Apénd. D.).

3. — Facultad del Ingeniero para exigir el retiro inmediato del emplazamiento de cualquier persona empleado del contratista o subcontratista que observara mala conducta, fuera incompetente o negligente o considerado indeseable. (16.2).

4. — Obligación del contratista para obtener una ejecución segura de los trabajos a fin de evitar accidentes y limitar los daños a personas.

Las maquinarias y equipos deberán llevar protección contra accidentes. (19.1).

5. — La Comitente no responde por los daños ni indemniza por los accidentes de obreros y empleados del contratista, salvo que sean una consecuencia de su propia actividad. (24.1). El contratista deberá tomar un seguro contra accidentes del trabajo en una compañía aseguradora uruguaya y argentina (Banco de Seguro del Estado para la ROU). Cláusula 24.2.

6. — El contratista deberá cumplir con la legislación de cada Estado (26.1).

7. — El contratista deberá tomar todas las previsiones en relación con la mano de obra, para el transporte, alojamiento, alimentación y pago de sueldos al personal (34.1).

No podrá emplear personal del Comitente ni del ingeniero (34.1).

8. — Obligación de prestar transporte gratuito al personal desde el emplazamiento hasta sus domicilios (34.2).

9. — Si bien no está obligado a brindar alejamiento al personal, queda librado a su criterio proveer por su cuenta alojamiento fuera del Obrador para asegurarse la mano de obra necesaria y cumplir los plazos contractuales (34.2).

10. — De proveer un suministro de agua potable y para otros usos para todo el personal. (34.3).

11. — Obligación de preservar el orden. (34.7).

12. — Preservar la salubridad. (34.8).

13. — Deber de informar sobre la nacionalidad de los obreros de cada categoría que emplea en la obra 34.9.

14. — En caso de suspensión de la obra por orden del Ingeniero o del Comitente, el contratista deberá seguir pagando los jornales. (40.1).

15. — Iluminación para trabajo nocturno. (45.4).

16. — En casos especiales de rescisión del Contrato de Obra, se prevé el costo razonable del retorno al lugar donde fueron contratados o a los domicilios de los obreros. (65.7 f).

17. — Proporcionar áreas de recreo al personal. (C.E. 7, k).

18. — Medidas de protección y de seguridad industrial. (C.E. 11).

Todas estas disposiciones contractuales, aparte de las prescriptas por la legislación de orden público de los dos países son de aplicación a los trabajadores de Salto Grande.

Sin embargo y dadas las especiales características de la obra binacional, quedaron demostradas muchas insuficiencias de la legislación y del contrato.

Estas debieron ser suplidas por decisiones de los Gobiernos, y de la propia C.T.M.

En ausencia del Consejo Asesor que tan sabiamente sugerían los Dres. De Ferraris y Deveali, como un foro donde se debatirían los problemas laborales, la C.T.M. tuvo que arbitrar remedios prácticos de aplicación inmediata.

A) Fue así como por intermedio de los respectivos Ministerios de Trabajo, se designaron Coordinadores Laborales encargados de canalizar las inquietudes obreras, detectando las falencias y necesidades del sector.

B) Por especial indicación de las autoridades de C.T.M. se auspició y concretó la celebración de reuniones semanales conjuntas en el Obrador entre los representantes sindicales, el Director de Obra, el Ingeniero y la C.T.M. En las mismas los obreros plantean sus necesidades y proponen lo que consideran más viable. En el seno de las mismas se discute en un pie de igualdad entre las partes.

C) Otro problema importante que se planteó en el marco salarial es el siguiente: Como consecuencia de la iniciación de las obras en la margen uruguaya y la insuficiencia de viviendas para todos los trabajadores en la margen argentina, debieron radicarse en Salto alrededor de 300 familias de trabajadores argentinos. No debe omitirse en esta evaluación como una causa de dicha radicación las ventajas económicas y de comodidad que ofrecen la vivienda en las cercanías de la obra, sin el inconveniente y demora producto del cruce del Río Uruguay. Estas 300 familias pronto empezarán a sufrir el impacto de

las nuevas paridades cambiarias. Esos obreros argentinos, contratados por la Empresa en la Argentina, percibían como es obvio su sueldo en moneda argentina.

En consecuencia sufrían una disminución real en sus salarios con menor poder adquisitivo que el de sus pares en la Argentina, y como es obvio numéricamente menor que el de los trabajadores uruguayos de igual categoría.

A fin de paliar esa desigualdad se gestaron diversas medidas:

1) En la Argentina existe un mercado oficial de cambios para la moneda extranjera. Dentro de este esquema oficial se otorga un cambio preferencial para los nacionales que en calidad de turistas viajan a los países limítrofes. Se obtuvo del Banco Central de la R.A. y del Banco Central de la R.O.U. las autorizaciones pertinentes para la transferencia de moneda uruguaya, debiendo individualizarse a aquellos trabajadores que gozarían de este beneficio. Si bien esta medida sirvió para paliar en parte la situación conflictiva, debe meditarse que no es una solución permanente ya que el mercado de cambios oficial también sufre fluctuaciones, y no es lo más aconsejable para la armonía laboral, supeditar el monto real del salario a las condiciones del mercado de cambios.

2) Ante la persistencia de los reclamos obreros la C.T.M. dictó una resolución la 231 del 13/6/75, que autoriza a los trabajadores argentinos radicados en Salto a optar entre percibir sus salarios en moneda uruguaya en igualdad de condiciones con un obrero uruguayo de idéntica categoría, o en moneda argentina en igualdad de condiciones con el obrero argentino similar.

Esta solución que parece ideal tiene sin embargo serios inconvenientes: como el contrato de trabajo se celebró en Argentina, deben efectuarse todos los aportes, retenciones y contribuciones que prescriben las leyes sociales, provisionales y sindicales de la R.A. Primera dificultad: a que tipo de cambio se efectúa el monto necesario para responder a estas obligaciones? La C.T.M. decidió que se descontara al trabajador que cobra su salario en moneda uruguaya, tomando como base el importe que percibe su igual en moneda argentina, y sobre la misma efectuar los aportes y retenciones legales. De esta forma se cumple con la ley argentina, pero sin contar el enorme peso administrativo contable que ello origina, quedan para estudiar otros problemas: si el obrero cobra en moneda uruguaya como se le computan las vacaciones, que pasa en caso de accidente de trabajo, pues difieren con el convenio colectivo y la ley argentina. Otra cuestión: de acuerdo al estatuto laboral art. 3º inciso a) cuando se trate de aportes

regulados por las leyes argentinas el contratista debe efectuarlos y la C.T.M. reembolsarlos mensualmente. Con respecto a la retención que se hace al obrero corre, como es obvio, de su cuenta. Pero en este caso particular no se le puede retener suma alguna porque cobra en moneda uruguaya y lo que se busca es evitar una transferencia cambiaria, y si se le dedujera estaría disminuyendo frente al obrero uruguayo que por su régimen no sufre deducciones más que un derecho de timbre. Se optó en la emergencia y aplicando el art. 3º inciso b) por el temperamento de que la C.T.M. se haga cargo cual si fueran aportes regulados por la ley uruguaya.

3) Otro remedio que se buscó para paliar las diferencias cambiarias y —en su momento, el mayor costo de vida— en una margen sobre la otra, que afectaba a los obreros radicados en una de ellas, fue el de otorgar facilidades aduaneras para el cruce de determinados víveres que hacen a la canasta familiar. En la Argentina existe una legislación aduanera sobre tráfico fronterizo para pobladoras alejados de los grandes centros de consumo, que los autoriza por un cupo fijo de mercaderías. La C.T.M. gestionó y obtuvo normas preferenciales en ese sentido, que en este momento están sujetas a la promulgación de normas similares que por parte de las autoridades aduaneras uruguayas para su efectivización.

D) Otro factor regulador importante en esta obra ha sido la labor desarrollada por las autoridades de la Comisión de Productividad Precios e Ingresos de la R.O.U. Este organismo mediante resolución Nº 2986 del 20/9/74 instrumentó el principio de que a igual trabajo igual salario y autorizó a la contratista a fijar como retribución a los obreros uruguayos el salario que sea más alto en la R.A. o en la R.O.U.

De esta manera los sueldos de los trabajadores de ambas nacionalidades mantienen una adecuada paridad. Esta paridad en un principio fue numérica acorde con la realidad cambiaria. Recientemente y para evitar el desfasaje que implican los nuevos aumentos salariales en la Argentina, y su repercusión. en los obreros uruguayos, dictó la Resolución Nº 3358 del 15/8/75, estableciendo que la conversión de los salarios líquidos de los trabajoders argentinos a moneda uruguaya se hará conforme a la cotización del peso argentino en el mercado financiero vendedor de la R.O.U. al cierre del día de la fecha de la resolución que disponga los incrementos. En su cláusula 5ta. se hace expresa reserva de su revisión para el caso en que se produzcan variantes sustanciales en los condicionantes que originaron su promulgación.

E) Otro logro fundamental para la equiparación categorial de los trabajadores uruguayos y argentinos fue la reglamentación que

dictó COPRIN para relacionar las 12 categorías del gremio de la construcción vigentes en la R.O.U. con las 3 imperantes para el mismo sector en la Argentina. Después de laboriosas tratativas celebradas en forma conjunta con las autoridades de COPRIN, de la C.T.M. y de la contratista principal se instrumentó un acuerdo que no ha sido objetado por los gremios, y que en síntesis equilibra la categoría argentina de ayudante con la 2 del Uruguay; la de medio oficial con las correspondientes a los numerales 5 y 7; y la de oficial con sus semejantes 8 a 12. Esto que parece tan simple en su enunciación hubo que complementarlo con las distintas variaciones que incentivan el jornal hora básico y los porcentajes según la naturaleza del trabajo que realice el operario. (Resolución Nº 3049 COPRIN).

Podría extenderme sobre otros puntos que requirieron un serio estudio como horas extras, trabajo nocturno, viáticos, asistencia perfecta, etc., pero su sólo examen significaría dedicar estas jornadas sólo al tema laboral.

F) Es dable destacar —aunque sólo a título de mención— el convenio celebrado entre el Consejo Central de Asignaciones Familiares (Caja Nº 17) y la C.T.M. en cumplimiento de los aportes previsionales y cargas sociales que debe efectuar esta última por los obreros uruguayos. Esto implicó un esfuerzo muy ponderable de ambas partes, por cuanto una obra atípica como es el complejo hidroeléctrico de Salto Grande no podrá encuadrarse en los cánones vigentes para otro tipo de obra, debiendo encarar una solución singular y cumplir una actividad cuasi legiferante.

G) De acuerdo al contrato suscripto con la empresa Constructora de las obras civiles, este sólo tiene obligación de brindar comida en buenas condiciones en los comedores del obrador, pero no tiene a su cargo el costo de la misma, deben por ende pagarla los propios trabajadores. En la R.O.U. los obreros de la construcción perciben un viático por comida que se actualiza conforme el nivel de vida. En la Argentina este viático no existe. Para compensar esta desigualdad la C.T.M. dictó la resolución 173 del 6/5/75 acordando el pago de la bonificación por alimentos a los trabajadores argentinos del mismo importe que las que perciben los trabajadores uruguayos.

En una materia tan cambiante son inumerables los problemas que se suscitan y que provienen de las propias necesidades de los trabajadores. Tenemos muchos problemas pendientes y en futuro sin duda habrán de surgir más. A título de ejemplo y sin cansar al auditorio con cuestiones menores expondremos los más importantes:

1º Solicitud de los trabajadores de la concreción de un convenio de empresa único para Salto Grande, que no siga los lineamientos de los convenios colectivos nacionales de la construcción. Se alega la especial característica de la obra y la mayor especialización que esta requiere en los operarios.

2º Comisiones paritaria propia para Salto Grande independiente de las grandes paritarias nacionales.

3º Aplicación de la ley 18.825 de la R.A. (para obras públicas nacionales) a las obras de Salto Grande, en especial en todo aquello que hace al aspecto social a cargo del estado (asistencia hospitalaria, recreación, etc.).

4º Cursos de capacitación de mano de obra dictados por los organismos educacionales técnicos de ambos países, que preparen a los trabajadores, garantizando un pleno empleo, durante los períodos en que se produzcan exceso de mano de obra no especializada. (Durante la jornada de trabajo — opsión patronal).

5º Por interpretación unilateral del art. 214 de la ley 20.744 de la R.A. (contrato de Trabajo) estiman que la jornada de trabajo comienza desde el momento del traslado del obrero desde su casa al emplazamiento, entendiendo que a partir de ese momento (los recogen ómnibus de la empresa) se encuentran en relación de dependencia y no pueden realizar otras tareas. O sea que la empresa ejerce sus facultades disciplinarias en los medios de transporte. (Art. 214: "se entiende como jornada de trabajo todo el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del empleador, cumpla o no tareas, en tanto no pueda disponer de su actividad en beneficio propio". Esta ley está pendiente de reglamentación por el Poder Ejecutivo de la R.A.).

6º Cumplimiento de la paridad en el 50 % de obreros argentinos y uruguayos en la obra conforme al tratado internacional de 1946. Este reclamo que es permanente por parte de las organizaciones sindicales argentinas, responde a una realidad: mayor cantidad de obreros uruguayos sobre los de nacionalidad argentina en la obra. La dificultad en el cumplimiento de esta obligación responde a causas de movilidad social.

Se ha comprobado estadísticamente que sobre el índice 100, un 70 u 80 % de obreros argentinos hacen abandono de sus tareas en forma permanente frente a la posibilidad de otros mercados

de trabajo. No debe olvidarse que para el Uruguay, Salto Grande es la mayor obra pública en este momento, mientras que en la Argentina existen otras. Además el auge de Salto Grande ha provocado un incremento en las Obras de la construcción privada para proveer de vivienda a nuevos grupos humanos, y los empresarios particulares ofrecen salarios sobre convenio que naturalmente son más atractivos. Buscando paliar esta desigualdad se han enviado comisiones al interior de la R.A. en busca de personal, e incluso se publican avisos requiriendo mano de obra en la zona, aparte de la existencia de una Bolsa de Trabajo en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Delegación Concordia, Pcia. de Entre Ríos).

No quiero finalizar esta disertación sin fijar en líneas generales mi posición "a título personal" en la materia y como un modesto aporte fruto de la experiencia recogida en estos 2 años de trabajo:

1º Necesidad de una vocación integracionista a nivel población y funcionarios locales. Estas Obras son el fruto de una decisión de los gobiernos nacionales que alientan un ideal de integración de dos naciones hermanas. Sin embargo es dable notar en los problemas diarios que esta vocación no alcanza suficientemente a los niveles locales. Ejiste en algunos sectores una mentalidad de resistencia, de quietismo frente al cambio que trae aparejada la obra. Es evidente que la irrupción de varios miles de trabajadores, y técnicos, con sus familias implica un cambio en la vida de estos pueblos. Muchos, felizmente así lo comprenden pero otros se aferran a su modo de vida tradicional. También lamentablemente existen otros sectores que ven en las obras de Salto Grande un medio de lucro rápido y así estimulan sus apetencias, sin medir los beneficios generales que derivan de la obra. El fenómeno nuevo que provienen de la obra no es captado tampoco por algunos funcionarios que no están debidamente capacitados para proveer en forma rápida los cambios de situación que se suscitan. Sería muy importante en ambas márgenes dictar cursos de divulgación entre la población y de capacitación del personal público para que comprenda el rol importante que pueden desempeñar.

2º Creación inmediata de un consejo de empresa o comisiones internas de acción social, remuneraciones, etc. como lo propiciaban los juristas De Ferraris y Deveali, y como funcionan con resultados satisfactorios en grandes obras públicas argentinas. Estos consejos de empresa integrados paritariamente serían los encargados de recibir y elaborar. Las necesidades y conflictos de los obreros en forma tripartita y orgánica.

mente. Por sobre las comisiones internas debería crearse una comisión tripartita integrada por un delegado elegido por el personal residente en la R.A. y otro designado por el personal designado en el Uruguay, un asesor letrado de la C.T.M. de nacionalidad uruguaya y otro de nacionalidad argentina. Esta Comisión estaría presidida por un delegado de la C.T.M. que se turnaría por nacionalidad cada 6 meses. El Dr. De Ferraris a quien sigo en esta idea estimaba que esta comisión debía tener las siguientes facultades:

a) Producir dictámenes sobre la regla más favorable en cada caso concreto.

b) Controlar si las condiciones de trabajo se cumplen.

c) Actuar como organismo de conciliación y en última instancia si las partes lo aceptan como árbitro de los diferendos.

d) Formular sugestiones destinadas a organizar la relación de trabajo.

e) Producir toda clase de informes jurídicos, —laborales—.

f) Preparar proyectos de reglamentación de las normas del estatuto laboral.

g) Cumplir las obligaciones o ejercer los cometidos que le asignan las leyes o los convenios internacionales.

De esta forma se agilizaría el tratamiento de los problemas laborales en la obra, y se descargaría la de por sí pesada labor que desarrollan los señores Delegados de los Gobiernos atento el incremento y la envergadura que están tomando estos problemas.

3º Moneda en que se paga el salario. En la medida que se satisfagan las necesidades de vivienda en una y otra margen y se logre que los obreros argentinos residan en su totalidad en la Argentina, y los obreros uruguayos en el Uruguay, los problemas de diferencia de salarios no habrán de presentarse porque bastando con que se ajusten al medio socio-económico en que se mueve cada trabajador. Pero mientras un porcentaje grande de obreros de una nacionalidad resida en la otra, es inevitable que se planteen problemas de adecuación salarial al medio. La propuesta que formu-

lo es inversa a la adoptada por C.T.M. En lugar de brindar opción a los argentinos residentes en Salto para que cobren en moneda uruguaya o argentina, con la consiguiente disparidad cambiaria y problemas en las deducciones como expuse precedentemente, propongo se les abone directamente en moneda argentina, conforme a las leyes argentinas y al origen de su contrato de trabajo. Para compensar la eventual diferencia cambiaria deberá abonárseles un plus en moneda argentina exento de deducciones que permitan cubrir la diferencia con el salario que percibe el trabajador de igual categoría en el Uruguay. Esta diferencia será reajustable trimestralmente, y según las fluctuaciones del mercado cambiario financiero vendedor en R.O.U. Constituye una especie de contrapartida de la resolución COPRIN 3358. De esta forma se evitan engorrosos problemas contables de auditoría e incluso de transferencia de divisas.

4º Suscribir un protocolo adicional al acuerdo de 1946, autorizando a las autoridades de aplicación en lo laboral (Ministerios de Trabajo de ambos países) a efectuar inspecciones de las condiciones de trabajo en el territorio del estado vecino. En efecto de producirse por ejemplo un conflicto individual de trabajo en el obrador uruguayo o viceversa o en su caso un conflicto colectivo, las autoridades administrativas de aplicación carecen de facultades para constituirse y comprobar la veracidad de la denuncia. De esta forma la parte patronal queda en neta ventaja frente a los obreros, porque puede incluso negar la justicia de las afirmaciones de sus empleados, que no pueden certificar sus dichos. Esta medida constituiría una forma concreta de integración argentina - uruguaya que no lesiona ni afecta las soberanías nacionales.

Esperamos de esta forma haber ofrecido un panorama general de los problemas laborales de la obra, sin entrar en otros aspectos vinculados a las mismas, en los cuales la C.T.M. ha desarrollado intensa labor como el sector Seguridad Industrial, como Ecología, Sanidad, etc., pero que pueden constituir materia de otras charlas, dejando de una buena vez paso en esta tribuna para aquellos que han dedicado su vida al estudio del derecho del trabajo, y que sin duda habrán e esclarecernos con sus palabras y su reconocida versación. Señor Decano de la Facultad, Señores Profesores, Público y Autoridades asistentes, muchas gracias por vuestra amable atención.

(Aplausos)

EL CONFLICTO DE LEYES DEL TRABAJO EN LA OBRA HIDROELECTRICA DE SALTO GRANDE

DOCTOR JORGE TALICE. — Luego de la interesante y completa introducción del Doctor Carlos Echazarreta, nos corresponde a nosotros, ahora, examinar la problemática conflictual relativa al trabajo en la Obra Hidroeléctrica de Salto Grande. Es decir, hemos de enfocar el régimen del trabajo en esta obra binacional, desde un ángulo pura y exclusivamente internacionalista-privatista.

I. — PLANTEO DEL TEMA

La relación de trabajo, al igual que las demás relaciones jurídicas, en algunas situaciones puede provocar conflictos de leyes entre diversos sistemas legislativos. Cuando ello sucede, cabe preguntarse que ley debe determinar la relación laboral en todos los aspectos en que ésta se desenvuelve.

Pero para que se produzca un conflicto de leyes en materia de trabajo, es necesario que la relación laboral posea uno o más elementos extranjeros.

Si nos ubicamos en determinado lugar de trabajo, situado en un determinado territorio estatal, podemos en principio señalar los siguientes elementos que, siendo extranjeros, pueden internacionalizar o extranacionalizar la relación laboral: en primer término, la nacionalidad de las partes en la relación; en segundo lugar, el domicilio de las partes; en tercer término, el lugar donde tiene su establecimiento la empresa empleadora; por último, el lugar de celebración o conclusión del contrato de trabajo. En definitiva, claro está, todo dependerá de la relevancia que tengan estos elementos en los sistemas conflictuales adoptados por cada Estado.

Además —y esto es aquí importante— el hecho de que la prestación del servicio pueda cumplirse en el territorio de más de un Estado, opera, también, como factor internacionalizante de la relación laboral. Precisamente ésta es la situación que nos interesa examinar en nuestra exposición, por cuanto la construcción del complejo hidroeléctrico de Salto Grande plantea la problemática del conflicto espacial de leyes de trabajo, porque el lugar de prestación del servicio, en su mayor parte, no se cumple en el territorio de un solo Estado. En efecto, la construcción de la presa hidroeléctrica de Salto Grande se realiza sobre una cuenca internacional, el Río Uruguay, por lo que el lugar de prestación de servicio, en su mayor parte, se cumple en el territorio de dos Estados: Uruguay y Argentina.

El Tratado de Límites sobre el Río Uruguay de 7 de abril de 1961, fijó en forma definitiva la jurisdicción de ambos países respecto de las aguas y del lecho de esta cuenca internacional adoptando, como todos sabemos, dos criterios: uno básico, el del thalweg, o sea, el eje del canal principal de navegación; y el de la línea media como criterio especial para regir en la parte norte del Río, desde la Isla Brasilera hasta el Ayuí, es decir, en la parte donde el Río va a dejar de ser tal para ser reemplazado por el embalse de la Represa de Salto Grande.

Quiere decir que una gran parte de los trabajadores contratados para la construcción de la Represa, trabajan y han de trabajar en ambos lados de la línea media que delimita la jurisdicción de ambos países en esta parte del Río. Con otras palabras, gran parte del personal afectado a esta obra, sobre todo el personal obrero contratado por la empresa constructora adjudicataria, ha de cumplir sus tareas en forma más o menos alternativa, en el territorio de los dos Estados limítrofes.

Esto significa que, independientemente del lugar donde se celebren los contratos de trabajo, independientemente de la nacionalidad de las partes, al margen del domicilio de los operarios y al margen del lugar donde tiene su asiento o sede la empresa empleadora, la relación laboral tiene carácter extranacional por el solo hecho de que el lugar de prestación de las tareas a cargo de los operarios se cumple en forma más o menos indistinta, alternativa o sucesiva, en el territorio uruguayo y en el argentino.

Para alcanzar el conocimiento de los criterios de solución aplicables en los conflictos de leyes de trabajo y pronunciarnos sobre la validez de los criterios formulados por la Comisión Técnica Mixta en este punto, nada mejor —creemos— que transitar de lo general a lo particular y, de esta manera, enfocar en primer término el problema general del conflicto de leyes tal cual éste se presenta en el derecho comparado y tal cual es analizado por la doctrina. Luego procederemos al examen de las soluciones normativas vigentes entre Uruguay y Argentina en esta materia y, por último, efectuaremos el estudio de las soluciones específicas consagradas para la obra de Salto Grande y si caben o no otros tipos de soluciones.

Examinemos, pues, en primer término, en sus aspectos generales, el problema del conflicto de leyes del trabajo.

II. — EXAMEN GENERAL DEL CONFLICTO DE LEYES DE TRABAJO

Existen varios tipos de conflictos de leyes del trabajo. Nos limitaremos al conflicto de leyes en materia de contrato de trabajo y al

conflicto de jurisdicción laboral, por cuanto entendemos que son los dos únicos temas que se vinculan con nuestro enfoque internacionalista-privatista. Dejamos de lado los conflictos de leyes relativas a accidentes de trabajo y a seguridad social, temas estos que integran, a nuestro juicio, el Derecho Administrativo Internacional.

En sus manifestaciones más simples, el conflicto de leyes en materia de trabajo puede plantearse entre la ley de la nacionalidad o domicilio del empleador, o entre la ley de la nacionalidad o domicilio del trabajador, y la ley de ejecución del trabajo; pero también puede plantearse entre algunas de las leyes referidas y la ley del lugar de conclusión o celebración del contrato de trabajo.

Por otra parte, si bien es cierto que en la mayoría de los casos el trabajador presta sus servicios en lugares fijos y determinados de trabajo situados en el territorio de determinado Estado que no se alteran durante la ejecución del contrato, en algunos casos sucede, sin embargo, que el obrero presta servicios, sucesiva o alternativamente, en territorio nacional y extranjero. Este es, repetimos, el caso que nos interesa tratar aquí, por cuanto es el que se presenta precisamente en la obra de Salto Grande.

En lo que se relaciona con el conflicto de jurisdicción laboral, cabe señalar que no se plantean particularidades en relación al tratamiento que recibe el tema general del conflicto de jurisdicción entre Estados. Concretamente, el conflicto de jurisdicción en materia laboral se plantea cuando estamos en presencia de una relación laboral extranacional y se trata de saber ante el Juez de que Estado debe ventilarse el conflicto a que puede dar lugar la relación laboral extranacional.

Ahora bien; en relación a las soluciones brindadas a la problemática conflictual en materia laboral, debemos comenzar señalando que hay un aspecto en el cual existe pleno acuerdo, y es la fijación imperativa de la "lex loci executionis" para todo lo relativo a la reglamentación administrativa del trabajo, es decir, lo relativo a la higiene y seguridad del trabajador, a la duración de la jornada de trabajo, a la reglamentación de trabajo nocturno, de las mujeres, de los menores, etc.

No se concibe que los trabajadores de un mismo establecimiento puedan quedar sometidos, en estos aspectos, a distintas leyes por el hecho de que tengan nacionalidades diferentes o distintos sean sus domicilios o porque sus respectivos contratos de trabajo se hayan celebrado en distintos territorios estatales.

Otro punto que nos interesa examinar, desde el punto de vista general, es el papel que juega la autonomía de la voluntad como conexión internacional frente al contrato de trabajo.

En materia de autonomía de la voluntad contractual, la doctrina se encuentra dividida. Los que se oponen a la autonomía de la voluntad como conexión para determinar la ley aplicable a los contratos en general, es lógico que también la excluyan como conexión para regular los contratos de trabajo. Pero, aún sin tomar partido en esta discusión de principio, existen autores que sostienen que el contrato de trabajo exige, por su especialidad, estar sometido a una regla imperativamente fija e inderogable por la voluntad de las partes. Estos autores sostienen que el contrato de trabajo está sometido a normas de derecho público o de orden público o, como sostiene la moderna doctrina europea, está sometido a leyes de aplicación inmediata, que rigen "a priori" y sin necesidad de consultar las soluciones que brindan las normas conflictuales.

Pese a estas tentativas, un gran sector de la doctrina continúa sosteniendo que el contrato de trabajo es de derecho privado, que admite la aplicación de la regla de conflicto dictada por la mayor parte de las legislaciones para regular las obligaciones contractuales extranacionales, o sea, la que autoriza a las partes a elegir la ley competente aplicable a la relación.

Al margen del problema de la autonomía de la voluntad, se plantea también la cuestión de decidir cual es el punto de conexión que debe llevar a la determinación de la ley aplicable a la relación laboral extranacional. Ello es necesario, ya sea para suplir la voluntad de las partes cuando ella no se pone de manifiesto ni expresa ni tácitamente, ya sea para determinar la ley reguladora cuando se niega toda intervención a la autonomía de la voluntad.

Al respecto existe, también, gran diversidad de opiniones. Un primer criterio de solución consiste en adoptar la ley de ejecución del contrato. Este criterio es el que goza de mayor predicamento en la doctrina y en el derecho comparado. Fue recientemente consagrado en un Reglamento del Consejo de la Comunidad Económica Europea, que rige entre todos los Estados partes del Tratado de Roma.

Claro que para que el lugar de ejecución sirve de punto de contacto, de conexión determinante de la ley aplicable al contrato de trabajo, es necesario que este punto sea fijo y determinado. Pero sucede, en algunas hipótesis, que el lugar de ejecución es imposible de ser localizado de manera fehaciente en el territorio de un solo Estado. Es el caso, precisamente, de los trabajadores que cumplen sus tareas en obras multinacionales de infraestructura ubicadas en zonas

fronterizas, o sea, situadas en el territorio de dos o más Estados. Por ejemplo, es el caso de la construcción de puentes, de túneles y de represas de carácter internacional.

Esta comprobación ha llevado a los defensores de esta conexión a proponer soluciones subsidiarias. Así, por ejemplo, el internacionalista francés Henry Batiffol propuso, para el caso del trabajador que presta servicios en forma sucesiva o alternativa en más de un país y no pueda determinarse el lugar de su actividad principal, la aplicación subsidiaria de la ley del lugar de la celebración del contrato de trabajo.

Un segundo criterio de solución consiste en adoptar la ley del lugar donde tiene su sede la empresa empleadora. Este criterio tiene la ventaja de la estabilidad con respecto a la solución anterior, por cuanto se trata de una conexión de carácter fijo. En cambio, el lugar de ejecución puede siempre variar lo que modificaría, a su vez, el régimen al que queda sometido el contrato de trabajo.

Un tercer criterio de solución es el que adopta la ley de conclusión del contrato de trabajo, que tiene también partidarios, entre los que cabe señalar al internacionalista español Yanjuas Mesía.

No obstante, este criterio ha sido objeto de críticas, afirmándose que el lugar de celebración del contrato es de carácter accidental y ocasional y teniendo el elemento contractual una importancia mínima en la relación de trabajo, no parece tener mucho sentido apelar a la ley del lugar de la celebración del contrato.

Por último, actualmente ha venido ganando terreno —siempre dentro del campo de las situaciones conflictuales— un nuevo enfoque para resolver el problema. Se trata de la tendencia que propone solucionar los conflictos de leyes laborales mediante la aplicación de la ley más favorable al trabajador, eligiéndose esta ley entre todas las que tienen alguna conexión, alguna vinculación, con la relación extranacional laboral de que se trate.

Werner Goldsdmidt señala que, al igual que el favor matrimonio, el favor negocio, existe también un favor operario que impone la aplicación, entre todos los derechos nacionales inherentes a la relación del derecho más favorable al trabajador.

Como puede observarse, esta solución deriva del carácter tuitivo que tiene la legislación laboral, cuyas normas tienen por finalidad proteger a la parte más débil de la relación, o sea, al trabajador. Este fue, por otra parte, el criterio que propuso en primera instancia el Profesor Doctor Francisco de Ferrari cuando fue consultado sobre la forma de reglamentar el trabajo en la obra de Salto Grande.

Hasta aquí hemos examinado las posibles soluciones al conflicto de leyes en materia de trabajo, conforme al método tradicional, al método clásico del Derecho Internacional Privado, que determina caso por caso cual es la ley nacional, la ley interna de los Estados, aplicable a la relación de trabajo.

Pero se han propuesto, también, sobre todo en relación a la ejecución de obras multinacionales de infraestructura, soluciones de tipo material a través de la elaboración de un estatuto laboral que regule por sí mismo todo el régimen de trabajo concerniente a dichas obras. Las consideraciones al final de nuestra exposición, referidas directamente a la problemática que plantea el régimen de trabajo en la obra de Salto Grande.

En cuanto a la jurisdicción laboral competente, siempre dentro de este panorama general, debemos indicar que, desde el punto de vista internacional, la solución más adecuada y de mayor recibo es la que consagra el principio formulado por el internacionalista holandés Asser, que determina la jurisdicción competente en función de la ley aplicable. Esta es la única solución, por otra parte, que consagra el estatuto laboral que rige en la obra de Salto Grande.

No obstante, tratándose las acciones laborales de acciones personales de carácter patrimonial, se admite por la doctrina que el demandante pueda escoger también los tribunales del domicilio del demandado, es decir, se acepta una jurisdicción de tipo optativo.

III. — SOLUCIONES NORMATIVAS VIGENTES ENTRE URUGUAY Y ARGENTINA

Luego de este examen general del problema del conflicto de legislación y de jurisdicción en materia laboral, procede entrar al análisis de las soluciones normativas vigentes entre Uruguay y Argentina en la misma materia.

Al margen de las soluciones específicas para la obra de Salto Grande y antes de proceder a su análisis, creemos útil preguntarnos que normas resuelven el conflicto de leyes del trabajo entre nuestra República y la República Argentina. Ello nos ha de permitir hacer algunas comparaciones y extraer algunas conclusiones que estimamos interesantes.

Admitiendo que el contrato de trabajo es un contrato de derecho privado, aunque reconozcamos que dicho contrato está gobernado por normas de orden público, la investigación de las reglas apli-

cables entre Uruguay y Argentina debe realizarse consultando las normas convencionales de Derecho Internacional Privado vigentes entre ambos Estados.

Rige, en esta materia, el Tratado de Derecho Civil Internacional de Montevideo de 1940 ratificado por ambos países y vigente desde 1956. Este Tratado regula el conflicto de leyes en materia de contratos en sus artículos 37 a 42; pero no contiene ninguna norma específica respecto del conflicto en materia de contrato de trabajo, lo que plantea un problema de calificación que veremos más adelante.

Conforme al Tratado, los contratos se rigen en todos sus aspectos por la ley del lugar donde deben cumplirse. Para adoptar una solución de tipo analítico, el Tratado estableció una lista de presunciones, que señala preceptivamente el lugar donde debe hacerse cada tipo de contrato.

Cabe consignar, por último, que el Tratado plantea un régimen subsidiario para aquéllos contratos cuya ejecución no pueda localizarse en determinado territorio, ordenando que se rijan por la ley del lugar de celebración del contrato.

Conocido el régimen internacional que para los contratos contiene este Tratado, se plantea en relación al conflicto de trabajo el problema calificativo —yo diría mejor, el problema interpretativo— de saber si procede su encasillamiento dentro de la categoría general de contrato que rige en su artículo 37 y especialmente dentro de la categoría de contrato contenida en el 38. A esta pregunta hay que responder afirmativamente, como lo han hecho internacionalistas y laboristas del prestigio de Goldsdmidt y de Deveali.

En efecto, no pueden existir dudas de que el alcance extensivo de la categoría contrato que versa sobre realización de un servicio, comprende no solamente a los clásicos arrendamientos de servicio y de obras, y también al mandato, sino asimismo al moderno contrato de trabajo, cuya naturaleza especial y la circunstancia de que esté sometido o gobernado por normas de orden público, no desdibuja sus características esenciales que permiten subsumirlo en aquel supuesto normativo. Una interpretación literal del Tratado de 1940 nos lleva a esta única conclusión.

Por tanto, en relación al contrato de trabajo internacional, estimamos que el Tratado de Montevideo proporciona las siguientes soluciones. En primer término, si el contrato de trabajo se vincula con un lugar especial de ejecución, se rige por la ley de ese lugar espe-

cial. En segundo lugar, si no contiene un lugar determinado de ejecución —como sucede. Por ejemplo, cuando el trabajador realiza su tarea en una obra binacional de infraestructura situada en el territorio de dos Estados— se rige por la ley de ejecución del contrato de trabajo.

Y en materia de jurisdicción laboral competente, debemos informar que rige el régimen general previsto también por este Tratado para las acciones personales.

De modo que las acciones que versan sobre conflictos de trabajo, deberán entablarse ante los jueces del lugar a cuya ley quedara sometido el asunto materia de juicio o, a opción del demandante, también ante el domicilio del demandado.

IV. — SOLUCIONES NORMATIVAS ESPECIFICAS PARA LA OBRA DE SALTO GRANDE

Formuladas estas breves nociones sobre sistema conflictuar vigente en materia de trabajo entre Uruguay y Argentina, estamos en condiciones de abordar las soluciones normativas específicas para la Obra Hidroeléctrica de Salto Grande.

La exposición sobre este punto debe comprender, a nuestro juicio, los siguientes aspectos: en primer lugar, el examen de las normas especiales; en segundo término, el estudio de la jurisdicidad de las soluciones consagradas especialmente; y, por último, un análisis sobre la conveniencia del régimen a adoptar.

Hagamos, pues, primero, un examen de las normas, comenzando, como no puede ser de otra manera, por el Tratado constitutivo del 30 de diciembre de 1946. Se trata, como sabemos, del Convenio suscrito y ratificado por Uruguay y Argentina, por el cual se creó la Comisión Técnica Mixta con competencias para entender en "...todos los asuntos referentes a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del Río Uruguay", y para ejecutar la obra hidroeléctrica de Salto Grande.

Consideramos que debemos destacar, fundamentalmente, el artículo 6º que, en la parte que nos interesa, expresa que la Comisión Técnica Mixta formulará un proyecto sobre el régimen general de trabajo obrero, que será elevado para su consideración y aprobación a las Altas Partes Contratantes.

Por otro lado, esta disposición señala que: "La contratación del personal técnico, administrativo y obrero a emplearse en las partes comunes de la obra, se hará, en lo posible, en igual número entre los nacionales de ambas Altas Partes Contratantes".

Es decir que el Tratado le confiere competencia a la Comisión Técnica Mixta para dictar, con la aprobación de los Gobiernos respectivos, las reglas de Derecho Laboral aplicables durante la construcción de la presa, que pueden ser de carácter formal como material o sustancial. Sobre este punto el Tratado no tiene ninguna referencia y dejó librada la elección a la Comisión Técnica Mixta.

Como puede observarse, el Tratado tiene, en este aspecto, un cierto carácter de Tratado madre, dado que contiene una norma básica susceptible de ser desenvuelta por el órgano que crea, esto es, por la Comisión Técnica Mixta.

En cuanto al personal para prestar servicio en la presa, debe reunir las condiciones que establece el artículo. Es decir, ser de nacionalidad uruguaya o argentina, y que esté integrado, en lo posible, por partes iguales entre nacionales de Uruguay y de Argentina.

En uso de las facultades conferidas por el Tratado, la Comisión Técnica Mixta dictó el Estatuto Laboral destinado a regir en la construcción de las Obras Hidroeléctricas de Salto Grande. Dicho Estatuto fue aprobado, como lo exige el propio Tratado, por Uruguay y Argentina, aunque cabe anotar que dicha aprobación se efectuó por simples decretos de los Poderes Ejecutivos de ambos países.

Este Estatuto Laboral regula tres materias perfectamente bien definidas: el conflicto de leyes en materia de contratos de trabajo; el conflicto de leyes en materia de seguridad social; y el conflicto de jurisdicción laboral. En todas estas materias, por otra parte, consagra soluciones de tipo conflictual, señalando la ley y la jurisdicción nacional competente para regirlos.

El conflicto de leyes en materia del contrato de trabajo fue resuelto de la siguiente manera: 1) Cuando se trata de trabajadores contratados para realizar tareas en forma exclusiva en uno de los dos países, rige la ley laboral y las convenciones colectivas de trabajo vigentes en el lugar donde se cumplen las tareas, y 2) Cuando se trata de trabajadores contratados para realizar tareas en obras que se construyen en el lecho del Río Uruguay o que se cumplen indistintamente en una u otra margen del Río, rige la ley laboral y las convenciones colectivas de trabajo vigentes en el lugar de la contratación es decir, en el lugar de celebración del contrato de trabajo.

Esto significa que el Estatuto laboral adoptó las soluciones conflictuales de mayor recibo en la doctrina y en el derecho comparado, regulando la relación laboral por la ley laboral de ejecución del trabajo en los casos en que dicho lugar es fijo y determinado y está situado en el territorio de uno de los dos Estados; y por la ley del lugar de celebración del contrato en los casos en que dicho lugar no puede determinarse por cumplirse el trabajo indistintamente en los dos países.

Esto, en cuanto al conflicto de leyes.

Por su parte, el conflicto de jurisdicciones es resuelto confiriéndose competencia en controversias laborales a los jueces del país de la ley aplicable.

Por último, en este breve comentario de las normas, procede formular algunas consideraciones sobre el ámbito personal del Estatuto Laboral.

De su contexto se desprende que se refiere, pura y exclusivamente, al régimen laboral aplicable en la ejecución de las obras de Salto Grande alcanzando, por consiguiente, a todos los contratos de trabajo constituídos por las empresas contratistas o subcontratistas con el personal afectado a dicha obra.

De esta forma, quedan al margen de la aplicación del Estatuto Laboral, los contratos de trabajo celebrados directamente por la Comisión Técnica Mixta con su personal técnico y administrativo, que si bien son regulados también por un régimen especial, nada tiene que ver éste con el Estatuto Laboral que venimos comentando. Los contratos de trabajo celebrados por la Comisión Técnica Mixta con su personal técnico y administrativo, plantean toda una problemática separada y distinta al régimen laboral obrero para la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande.

En lo que se refiere a la ley aplicable a estos contratos, estimamos que tratándose de una persona jurídica internacional, de un organismo internacional —como lo destacó claramente el Doctor Puceiro en su disertación del día lunes—, la Comisión Técnica Mixta tiene competencia privativa para dictar su propio Estatuto Laboral, al margen de los ordenamientos jurídicos de los Estados partes del Tratado, y así tengo entendido que lo ha hecho.

En cuanto a la jurisdicción competente para conocer en los conflictos de trabajo que pudieran suscitarse entre la Comisión Técnica Mixta y su personal, se plantea el problema previo de saber si este

organismo goza o no de inmunidad de jurisdicción frente a los tribunales nacionales de los Estados partes, tema éste que por su especialidad hemos excluído de nuestra exposición y al que, por otra parte, ya se ha referido con toda elocuencia en el día de ayer el Dr. Arbuet.

Examinemos, ahora, la jurisdicidad de las soluciones consagradas.

El Estatuto Laboral fue dictado por la Comisión Técnica Mixta y aprobado mediante decreto de los Poderes Ejecutivos de Uruguay y de Argentina, todo ello de acuerdo a lo establecido en el Tratado constitutivo de 1946. De manera que si la solución consignada en el Estatuto Laboral encuadra dentro de los límites de la competencia atribuída a la Comisión Técnica Mixta por el Tratado, debe incuestionablemente admitirse la validez jurídica de las soluciones del Estatuto Laboral, su fuerza vinculatoria y su efecto obligatorio para los Estados partes, para sus súbditos y para sus tribunales.

En lo que se refiere al régimen normativo del trabajo, el Estatuto no plantea, a nuestro juicio, dudas respecto de su legitimidad o jurisdicidad. Si bien optó por regular las relaciones de trabajo extranacionales de Salto Grande a través del método conflictual clásico de Derecho Internacional Privado, esta solución está al abrigo de toda objeción desde el punto de vista jurídico.

Se trata, por otra parte, de una solución adoptada dentro del marco de competencias atribuídas por el Tratado de Límites de 1946 a la Comisión Mixta, por cuanto las normas conflictuales internas constituyen el régimen de trabajo obrero en las obras de Salto Grande, o sea, constituyen precisamente la materia de la competencia jurídica.

Además, es interesante destacar que la solución del Estatuto al conflicto de leyes en materia de contrato de trabajo coincide, puntualmente, con la solución que el Tratado de Derecho Civil de Montevideo de 1940 brinda a la contratación internacional en materia de prestación de servicios.

En efecto, la solución del Estatuto confiriendo competencia a la ley del lugar de ejecución del trabajo en los casos en que dicho lugar sea determinado, no es otra que la solución del Tratado de Montevideo de 1940 cuando somete a los contratos de prestación de servicios vinculados a un lugar especial a la ley vigente en dicho lugar. Y la solución del Estatuto confiriendo competencia a la ley del lugar de celebración del contrato de trabajo en los casos en que el lugar de ejecución no sea determinado, no es otra que la solución del Tratado de 1940 cuando somete a los contratos cuyo lugar de ejecución no se puede determinar, a la ley de construcción del contrato.

Esto quiere decir que aun cuando alguien pudiera objetar la fuerza obligatoria del Estatuto Laboral por haber recibido una simple aprobación a nivel de Poderes Ejecutivos de ambos Estados y no una ratificación con intervención de los Poderes Legislativos de los Estados partes del Tratado de 1946, la circunstancia de que sus soluciones coincidan con las del Tratado de 1940 hace que cualquier discusión sobre la validez formal del Estatuto pierda, a nuestro juicio, todo interés práctico.

Sin embargo, las dudas sobre la jurisdicidad del Estatuto Laboral se plantean cuando advertimos que regula también el conflicto de jurisdicción laboral. Este conflicto constituye una materia cuya solución, a nuestro juicio, no integra la competencia atribuída a la Comisión Técnica Mixta por el Tratado de 1946 y, por ende, no podría ser objeto de regulación en el Estatuto Laboral.

En efecto, una cosa es fijar normas estableciendo el régimen de trabajo para las obras de Salto Grande —para lo cual la Comisión Técnica Mixta recibió una competencia específica—, y otra cosa distinta, es decidir cuáles son los jueces internacionalmente competentes para conocer en las contiendas laborales.

Sobre este punto concreto no existe en el Tratado de 1946 ninguna disposición que confiera competencia a la Comsiión Técnica Mixta para decidir, a su manera y desde el punto de vista internacional, que jueces han de tener jurisdicción para conocer en las contiendas a que puedan dar lugar las relaciones laborales.

Además, no puede derivar de la conferida para reglamentar el régimen general del trabajo obrero, por cuanto la competencia está referida, pura y exclusivamente, al derecho material del arrendador de las relaciones laborales.

Hay otro argumento importante. El artículo 10 dispone expresamente: "Las medidas que se adopten para el cumplimiento del presente Convenio no afectarán ninguno de los derechos de las Altas Partes Contratantes relativas a soberanía y jurisdicción, . . ." lo que confirma que la materia jurisdiccional quedó fuera de toda posibilidad de regulación especial.

De este modo, en materia de jurisdicción competente concluímos lo siguiente: 1) La solución del Estatuto no tiene fuerza obligatoria, ni para los jueces uruguayos ni para los argentinos, con competencias en materia laboral. 2) Dichos jueces deberán asumir o declinar jurisdicción conforme a las reglas generales sobre competencia consignadas en el Tratado de Montevideo de 1940. De esta forma, siendo la acción

laboral una acción típicamente personal, serán competentes no solamente los jueces del lugar a cuya ley esté sujeto el acto jurídico materia de juicio —única solución que consagra el Estatuto Laboral—, sino también, y a opción del demandante, los jueces del domicilio de la empresa demandada.

V. — CONVENIENCIA DE UNA SOLUCION DE TIPO MATERIAL

Finalizado este análisis del Estatuto y antes de terminar, quiero expresar algunas breves referencias a la conveniencia de una solución de tipo material para la obra de Salto Grande.

Las soluciones adoptadas por el Estatuto Laboral, como hemos podido observar, son de carácter conflictual, resolutivas del conflicto de leyes, elaboradas de acuerdo al método clásico de Derecho Internacional Privado, que determina caso por caso, la ley nacional aplicable a la relación. Pero, como señalaba el ilustre internacionalista oriental Quintin Alfonsín, estas soluciones no son las más convenientes para regir las relaciones extranacionales porque, en definitiva, les asigna un derecho nacional que es inadecuado para regularlas, dado que este derecho es creado por los Estados para regir relaciones exclusivamente internas.

De ahí que una importante corriente doctrinaria haya propuesto regir las relaciones extranacionales por medio de un derecho material propio que regule el mismo todos los aspectos inherentes a dichas relaciones, eliminando así el conflicto de leyes. También se han propuesto soluciones de este tipo para regular relaciones laborales extranacionales, especialmente las que se desenvuelven en obras multinacionales o binacionales de infraestructura.

La internacionalista brasileña Gilda Correa Meyer Russomano, partidaria de este nuevo enfoque, propuso en una interesante y reciente monografía, que el estatuto laboral material a regir en obras multinacionales de infraestructura en América Latina, y especialmente en las que habrán de ejecutarse en la zona comprendida por el Tratado de la Cuenca del Plata, debe elaborarse conforme a los siguientes pautas:

1º) Las normas de los Estados interesados deben servir de punto de referencia pero sin que esto signifique un límite infranqueable.

2º) No deben dictarse normas extraordinariamente avanzadas en relación al derecho positivo local, por cuanto en tal caso podrá producirse un desnivel perjudicial al orden de los países vinculados por la obra y un desequilibrio en sus respectivos mercados de trabajo.

3º) Las normas deben adaptarse a las precedentes internacionales y, sobre todo, a las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo que fijan los criterios mínimos y universales para presidir las garantías de los trabajadores en los puntos básicos de la prestación laboral.

Por otra parte, esta solución de carácter material fue la que propusieron, en defintiva, los Doctores De Ferrari y Deveali cuando fueron consultados hace varios años, sobre el régimen laboral más conveniente para la obra de Salto Grande. La solución de estos autores consistía, fundamentalmente, en que Argentina y Uruguay dictaran respectivamente una ley común creando, por un lado, un verdadero Código de trabajo extraterritorial aplicable a la obra de Salto Grande, regulando todos los aspectos inherentes a las relaciones laborales que se desenvuelven en dicha obra y estableciendo, para las situaciones no previstas en el código, la aplicación de la ley argentina o la ley uruguaya más favorable al trabajador. Es decir, proponían una solución de carácter material como criterio básico y una solución de carácter conflictual como criterio subsidiario.

Creemos, también, que hubiera sido más conveniente regular los aspectos laborales de la obra de Salto Grande mediante la formulación de un estatuto de tipo material, confeccionado conforme a las pautas que acabamos de mencionar. Solamente así, quienes trabajan en la obra, podrán quedar sujetos a un derecho laboral uniforme, solución deseable que impide toda situación de desigualdad en el tratamiento normativo, riesgo éste que es inherente a las soluciones de tipo conflictual.

Precisamente esta situación de desigualdad derivada de la adopción del sistema conflictual, se hizo patente en la obra de Salto Grande en materia salarial. Los trabajadores argentinos ganaban un salario fijado por sus respectivas comisiones paritarias y los uruguayos percibían el establecido por COPRIN y el Poder Ejecutivo. Esto provocó, en determinado momento, una situación de malestar social por la notoria desigualdad en los ingresos de los trabajadores de ambas nacionalidades, lo que finalizó con la adopción, por parte de las autoridades uruguayas, de diversas resoluciones internas estableciendo la equiparación salarial de los trabajadores uruguayos con los argentinos.

Ello pone en evidencia las insuficiencias en el sistema conflictual adoptado por el Estatuto Laboral, obligando a los Estados partes a adoptar, como hemos visto, medidas unilaterales correctivas que se hubieran obviado mediante la consagración de un estatuto de tipo material.

Muchas gracias.

(Aplausos)

DOCTOR AMERICO PLA RODRIGUEZ. — En base a las excelentes exposiciones que acabamos de escuchar sobre el tema que debíamos tratar hoy, no vamos a referirnos ni a los antecedentes ni al contenido del Estatuto Laboral sino a otros tres puntos.

En primer término, nos referiremos al aporte del Derecho Laboral al estudio de los problemas del Derecho Internacional Privado en materia laboral, vale decir, lo que podríamos llamar una avenida confluyente con el camino que recorrió el Doctor Tálice. Es decir, como ven los laboralistas la solución de los problemas de conflictos de leyes en el espacio.

En segundo lugar, vamos a traer un aporte del Derecho Laboral, pero no desde el punto de vista doctrinario sino del punto de vista positivo, cómo se han solucionado estos problemas en otras obras binacionales. Una obra celebrada entre los mismos países (Argentina y Uruguay) y otra celebrada entre dos países, que ninguno de ellos coincide, o sea, Brasil y Paraguay, en la Represa de Itaipú.

Finalmente vamos a referirnos a los problemas prácticos a que aludía el Doctor Echazarreta, y vamos a intentar algunas respuestas a los mismos.

Con relación al primer aspecto, es decir, al doctrinario desde el punto de vista del Derecho Laboral, nos vamos a permitir referirnos a una exposición que efectuáramos hace unos meses en una Universidad brasileña, en que nos tocó tratar, justamente, este tema. En la parte que tiene que ver con esto, directamente, afirmábamos que en la misma medida en que el Derecho Laboral se había preocupado muy intensamente por la uniformización del Derecho sustancial a través de la obra de la OIT y de los convenios internacionales de trabajo, se había despreocupado de la uniformización de los criterios para resolver los conflictos de leyes en el espacio. En cierto modo podía haber una correspondencia, porque en la misma medida en que se uniformizaba el derecho material, había menos urgencia en resolver lo relativo al aspecto formal.

En este sentido no deja de ser significativo que incluso en los Tratados de Montevideo, solamente en forma indirecta, alusiva y por deducción, uno puede llegar a la conclusión de que comprende los contratos de trabajo.

El único antecedente en materia americana es el Código Bustamante que, justamente, no fue ratificado por Uruguay, que votó en contra en la Conferencia Panamericana de 1928, y se abstuvieron Argentina y Bolivia. El delegado argentino cuestionó la competencia de la Conferencia Panamericana para abordar estos problemas.

O sea que los dos países que estamos hoy sentados en torno a esta mesa, hemos quedado marginados del Código Bustamante, que tenía alguna alusión a los problemas de trabajo.

Entendemos, pues, que hay que realizar el esfuerzo para unificar criterios en ese aspecto. Para hacer avanzar lo que podríamos llamar el Derecho Internacional Privado en materia laboral, debemos tener presentes dos cosas fundamentales: los factores de peculiarización de los problemas laborales y los principios inspiradores del Derecho Laboral, que no podemos olvidar.

Los factores de peculiarización pueden describirse, siguiendo a Deveali, en la siguiente forma:

a) El contrato de trabajo no es un contrato instantáneo sino de ejecución continuada. Por tanto, no siempre está definido el lugar de ejecución o él puede ir cambiando.

b) El contrato de trabajo, en la generalidad de los casos, es dinámico; sufre una serie de transformaciones a lo largo de su vida. Al cabo de muchos años y habiendo sufrido gran cantidad de cambios, el lugar de la celebración del contrato pierde significación.

c) En la mayoría de los casos, el trabajador se limita a aceptar un régimen preconstituído, resultante de disposiciones legales, convenios colectivos, reglamentos internos, costumbres, etc. Es casi como un contrato de adhesión en el cual la modalidad contractual carece del significado que podría tener en otras condiciones.

d) El Derecho Laboral consta de una parte de Derecho Público, absolutamente inderogable y de otra parte de Derecho Privado, generalmente inderogable por tratarse de normas de orden público. De todos modos, es una inderogabilidad relativa, es decir, no se puede empeorar ni disminuir el nivel de protección resultante de la norma, pero sí puede mejorarse. Por otra parte, no todas las leyes extranjeras contrarían el orden público interno, por lo que pueden ser invocadas para mejorar la condición del trabajador.

e) Hay distintos grados de imperatividad. Algunas normas no pueden ser derogadas por acuerdos individuales; pero pueden serlo por convenios colectivos. La norma extranjera debe tener, por lo menos, la misma capacidad de un convenio colectivo para modificar una norma en tales casos, ya que debe suponerse, por lo menos, las mismas condiciones de independencia.

f) La inderogabilidad, a veces, pretende asegurar la uniformidad del tratamiento dentro de ciertos límites.

Ahora bien: los principios inspiradores del derecho del trabajo alcanzan, influyen o tiñen todo el derecho del trabajo, tanto en su aspecto nacional como internacional, tanto en su aspecto sustantivo como indirecto.

El derecho del trabajo no es un conjunto de normas yuxtapuestas, agregadas o acumuladas de cualquier manera.

Lo que le da unidad, pese a su proceso fragmentario de formación, a su contínuo estado de renovación, a la diversidad de fuentes y de normas, es la fidelidad a ciertos principios comunes que presiden toda la disciplina.

De todos esos principios inspiradores, nosotros recogemos dos ideas centrales para la construcción del derecho internacional del trabajo:

a) El criterio de la territorialidad.

b) El criterio de la preferencia hacia la ley más favorable para el trabajador.

Sobre el criterio de la territorialidad —que, en términos concretos, se traduce en la aplicación de la ley del país donde se efectuó el trabajo— hay una opinión netamente mayoritaria: solamente la hemos visto discutir por Gamillscheg.

El tema que suele tratarse no es si debe admitirse o no este criterio, sino cuál es el fundamento del mismo, lo que en cierto modo importa también determinar su alcance.

Balladore Pallieri expone un desarrollo muy minucioso sobre el particular que, en general, es compartido por la doctrina. Empieza por descartar los falsos fundamentos de la territorialidad.

En primer término, que sea por razones de orden público. En efecto, distingue el orden público interno del orden público internacional. Respecto del orden público interno, señala que hay diversas normas que en el orden interno son de orden público y que sin embargo, no determinan la aplicación de la ley territorial. Respecto del orden público internacional, no puede decirse que todas las leyes extranjeras, por el hecho de serlo, contraríen los principios fundamentales del Estado donde se está prestando servicio. Por lo demás, el orden público internacional funciona siempre como una restricción a posteriori, que paraliza la aplicación de la ley normalmente competente; pero no como una razón global para cambiar el criterio de cuál debe ser la ley aplicable.

En segundo término, que sea por integrar el derecho público ya que hay partes del derecho laboral que integran claramente el derecho privado.

El verdadero fundamento de la territorialidad, según este autor, deriva de que las normas laborales regulan el hecho del trabajo cumplido en el territorio nacional, con prescindencia de si resultan o no de un contrato. En consecuencia, su ámbito de aplicación se refiere a todos los efectos del contrato de trabajo, ya que no es posible aplicar leyes distintas a los efectos resultantes de las leyes y a lo que derivan del contrato.

No cree que sea esencial que se rija por este criterio la forma del acto, la capacidad de las partes o los vicios del consentimiento.

Paul Durand, que comparte el aspecto crítico de este desarrollo, funda la misma conclusión en el principio de la autonomía de la voluntad, ya que expresa o tácitamente las partes han aceptado la ley del país donde se prestan los servicios como la ley aplicable. Ello permite justificar la posición especial del trabajador extranjero que goza de un nivel mayor de protección y que no suele admitir la disminución de protección al llegar a otro país, por el hecho de que en éste rija un nivel de protección inferior. De cualquier manera, este principio de autonomía de la voluntad estaría fuertemente restringido por las normas de derecho público y por la aplicación del principio de orden público.

El criterio de la preferencia por la ley más favorable al trabajador ha sido aceptado uniformemente, tanto por los autores de procedencia laboralista como Caldera, Cabanellas, Lanfranchi, como por los autores de origen jusprivatista como Gamillscheg, Gilda Russomano o Werner Goldschmidt. Justamente este último lo vincula por razones de analogía con los criterios de favor matrimoni , favor testamenti y favor negoti y lo llama favor locationis conductionis operarum, lo que originó una polémica con el profesor español Miaja de la Muela, que le permitió ratificar el concepto más allá de toda idea de analogía o semejanza. Quizá la única excepción significativa sea Krotoschin, quien entiende que no es admisible la extensión de este principio al terreno internacional.

En rigor, se trataría de una forma de aplicación del principio protector del derecho del trabajo que deriva de su propia razón de ser. Si, en definitiva, el derecho laboral busca establecer en beneficio del trabajador una desigualdad jurídica favorable para compensar la desigualdad económica que sufre, es lógico que este principio se aplique a todos los ámbitos de nuestro derecho.

Cabanellas ilustra la aplicación de este principio con dos ejemplos que, aparentemente, resultan contradictorios pero que sirven para mostrar el alcance del principio:

a) Un trabajador en un país de legislación laboral avanzada contrata sus servicios con otro de menor progreso legislativo. El trabajador nunca pensó perder derechos adquiridos y debe aplicarse la ley del lugar del contrato.

b) Un trabajador de un país con legislación laboral incipiente contrata sus servicios para trabajar en un país con mejores leyes de trabajo y más desarrolladas. Se presume que ha tenido en cuenta ese desarrollo. Debe aplicarse la ley del lugar de la ejecución del contrato.

No es que se apliquen en los dos casos principios diferentes, sino que en ambos casos se aplica la ley más favorable al trabajador.

Gilda Russomano señala la dificultad para aplicar este criterio si deben compararse las dos legislaciones en su conjunto. Entendemos que esas dificultades no son muy superiores a las que surgen en la comparación de dos normas procedentes del derecho interno. La ley extranjera sólo podrá ser invocada para justificar una mejora de la protección del legislador.

Con estos dos criterios —de la territorialidad y de la ley más favorable al trabajador— se podrá proseguir la elaboración de esta construcción que, seguramente, no será la obra de un jurista ni de un momento, sino que requerirá un esfuerzo mancomunado de integración a nivel nacional y disciplinario.

Eso que decíamos a fines del año pasado, lo volvemos a repetir aquí, con total complacencia, porque estamos viviendo un ejemplo de integración a nivel nacional y a nivel disciplinario.

El segundo aspecto que queremos tratar es el de los antecedentes de obras similares. Decíamos que uno de los antecedentes es una obra similar ralizada por los propios países. Argentina y Uruguay celebraron en 1967 un Convenio para construir el punto Fray Bentos-Puerto Unzué, cuyo artículo 14 establece: "Este Convenio no altera la soberanía de las Altas Partes Contratantes en lo que concierne a sus respectivas jurisdicciones. En materia de previsión social y seguridad social y demás disposiciones de orden laboral, será de aplicación para el personal de la obra la legislación vigente en el lugar de su domicilio real y permanente. COMPAU, los empresarios, constructores y contratistas efectuarán los aportes de previsión y seguridad social, patronal y laboral, en las instituciones correspondientes al país del domicilio real y permanente del personal. El personal que no estuviere

fijado en un domicilio real y permanente en alguno de los países contratantes, lo deberá hacer en uno de ellos a los efectos requeridos".

Luego, COMPAU, al aprobar el Pliego de Condiciones administrativas y legales en que se basó la licitación de la obra, incluyó un Capítulo (el IX) justamente sobre el personal de la obra, que contiene una serie de artículos referentes a este tema, sobre la nacionalidad del personal, horarios de trabajo, sueldos, salarios y cargas sociales, sobre alojamiento y transporte del personal, sobre prevención de accidentes, sobre faltas del personal del contrato, etc.

El otro ejemplo que queríamos citar no pertenece a los países que estamos sentados en torno a esta mesa sino a otros dos que también pertenecen a la Cuenca del Plata, o sea, Paraguay y Brasil, y se refiere a la construcción del Complejo Hidroeléctrico de Itaipú que, como oímos anoche, será el más grande del mundo.

Justamente, el 11 de febrero de 1974 se aprobó entre Brasil y Paraguay un Protocolo sobre relaciones de trabajo y previsión social que alcanza a los empleados de Itaipú —es decir, a los empleados de lo que aquí sería la Comisión Técnica Mixta— y el 10 de setiembre del mismo año, un Protocolo Adicional sobre relaciones de trabajo y previsión social relativas a los contratos de trabajo de los trabajadores, de los empresarios y sub-empresarios de obras, de los locadores y sub-locadores de servicios, que se aplica a los empleados de las empresas que trabajan para la Obra. Es decir, ya no son empleados dependientes de la empresa binacional sino de las empresas que van a trabajar en esa Obra.

Luego, el 8 de enero del corriente año, se aprobaron dos nuevos textos: un acuerdo administrativo complementario sobre higiene y seguridad aplicable a los trabajadores contratados en Itaipú, los empresarios y sub-empresarios de obras, los locadores y sub-locadores de servicio, y otro sobre reglamentación de los servicios.

El contenido de estos acuerdos —y, sobre todo, el del Protocolo Adicional sobre relaciones de trabajo y previsión social entre los trabajadores que actúan allí— es el siguiente. Fundamentalmente, regula en forma material la manera en que van a prestar los servicios. Es decir, establece todo un Estatuto Laboral con contenido, que es la única norma que se aplica a esos trabajadores —o sea, a los trabajadores que actúan en la Obra solamente se les aplica eso y no la consolidación de leyes brasileras o la legislación laboral paraguaya—, salvo algunos puntos que se enumeran, los cuales se rigen por la ley del lugar de celebración. Los puntos son: la capacidad de los trabajadores, la prueba del contrato, los derechos sindicales de los traba-

jadores, la competencia de los jueces y tribunales, los derechos y obligaciones de las partes con relación a la previsión social y la identificación profesional.

A este respecto, conviene aclarar que se establece que el trabajador brasilero debe ser contratado en el Brasil, el trabajador paraguayo en el Paraguay, y el trabajador de un tercer país puede ser contratado en cualquiera de los dos. O sea que, prácticamente, el lugar de la celebración coincide con el país de la nacionalidad del trabajador respectivo.

Por último, pasamos al tercer aspecto que nos proponemos tratar, que es el de la contestación a algunas de las preguntas concretas que formuló el Doctor Echazarreta. Pensamos que de todos los problemas prácticos que él planteó, el más vivo y más difícil es el de la equiparación de los salarios.

Tenemos que partir de una base. El criterio general, fundamental, es el de la igualdad de los trabajadores, es decir, se parte del objetivo de que los trabajadores que actúan conjuntamente en una misma obra deben ser retribuidos en forma igualitaria. No deben ser retribuidos en forma diferente porque significa un factor de perturbación, de intranquilidad y de disconformidad permanente entre trabajadores que desarrollan las mismas tareas. No es razonable que un argentino gane más que un uruguayo simplemente por ser argentino, o viceversa, si desempeñan la misma tarea. Esto justifica el establecimiento de una igualdad de retribución.

La forma de establecer esa igualdad es comparando con una unidad de medida que sea homogénea, es decir, que sea aplicable a los dos países. En ese sentido, tenemos que referirnos a una tercer moneda. Generalmente, el sistema que se utiliza es el de la referencia al dólar, o sea, determinar cuánto es lo que cobra, por ejemplo, el trabajador argentino traducido en dólares y cuánto el uruguayo de la misma categoría, para determinar cuál de los dos es el más alto y situarse en el nivel superior, dado que la equiparación generalmente se tiene que situar en el nivel más alto y no en el más bajo.

En ese sentido, debemos señalar que en el Pliego de Condiciones de la COMPAU este punto ha sido tratado con bastante minuciosidad y precisión.

El Capítulo IX, punto 3, sobre sueldos, salarios y cargas sociales, dice lo siguiente: "El contratista abonará como mínimo para cada categoría de personal que trabaje en la obra, por concepto de sueldo o salario, aquél con el cual el operario perciba el neto mayor

tomado entre los vigentes en la Provincia de Entre Ríos, República Argentina, y el Departamento de Río Negro, República Oriental del Uruguay. Se entenderá por neto el valor efectivamente recibido por el operario por una jornada de trabajo de 8 horas, sin tener en cuenta ningún beneficio social. Para la comparación de dichos sueldos y salarios, éstos se convertirán a dólares estadounidenses, utilizándose a esos efectos la cotización oficial de cada país".

Vamos a tratar de aclarar con un ejemplo, a los efectos de que se pueda entender. Tomemos un ejemplo al azar. Un obrero, en octubre de 1974, de categoría medio-oficial —naturalmente, esto obliga a hacer esa referencia a las distintas categorías a que aludía el Doctor Echazarreta, porque en la Argentina hay 3 categorías en la construcción mientras que en el Uruguay hay 12; pero hay una cierta correspondencia y se pueden individualizar perfectamente— cobraba un jornal de $ 6.669.00. En el mismo mes de octubre de 1974, el dólar estaba a $ 2.655.00. Quiere decir que ese jornal representaba U$S 2,51. El obrero argentino de la categoría similar percibía, en ese momento, $ 72,56 ley y la moneda estaba, en la cotización del mercado financiero, a $ 9.98. Vale decir que el obrero argentino de la misma categoría estaba ganando U$S 7,27. Obsérvese que la diferencia que había era bastante apreciable: de U$S 7,27 a U$S 2,51. Había una diferencia por día de U$S 4,76 que, a $ 2.655,00 el dólar, representaba $ 12.637,00.

Esta diferencia no es permanente sino que puede variar mes a mes, en función de las cotizaciones de la moneda e, incluso, de las variaciones que tiene la determinación del jornal en cada país. Eso podría motivar una observación a la aplicabilidad de este sistema. Se podría decir: ¿cómo puede ser que un salario tenga estas oscilaciones? Tenemos que tener presente que este salario o este beneficio de equiparación significa un surplús sobre el salario mínimo. Es decir, ya está asegurado, tanto para el trabajador uruguayo como para el argentino, un salario mínimo establecido por los respectivos convenios colectivos o resoluciones de COPRIN. De manera que ya está asegurado ese nivel mínimo y de lo que se trata es de mejorarlo a un nivel tal que pueda igualarlo. En un caso será Argentina y en otro Uruguay el que deba hacerlo, según las circunstancias.

Entonces, esto hace explicable y admisible el régimen de equiparación que hemos mencionado, es decir, que tiene que haber un sistema lo suficientemente elástico y flexible para acomodarlo de acuerdo a las circunstancias a fin de que, en definitiva, el trabajador argentino tenga la misma capacidad adquisitiva que el uruguayo, y viceversa. Esas oscilaciones, que están por encima del mínimo, no con-

sidero que sean un factor negativo sino positivo, ubicadas dentro del aspecto de la peculiaridad de esta situación.

La otra objeción que cabría hacer es la injusticia que puede derivar frente a otros trabajadores de la misma nacionalidad.

Por ejemplo, en el caso concreto de esta obra de Salto, los otros trabajadores que desarrollan sus funciones en la construcción y que no tienen el mismo sistema de equiparación, puede decirse que están perjudicados. Pienso que si bien eso puede ser cierto, de cualquier manera es el precio inevitable que se tiene que pagar si se quiere lograr la equiparación dentro de la misma obra. Es prácticamente imposible pretender todas las equiparaciones, porque eso llevaría a un arrastre de equiparaciones nacional de todos los trabajadores.

Lo que es evidente es que entre la desigualdad de las remuneraciones de trabajadores que actúan en la misma obra —que causa una gran desconformidad— y la de los que trabajan en distintas obras, es preferible que haya desigualdad en el segundo caso. De todos modos, pienso que esta es una de las peculiaridades de la obra binacional, en la medida que supone la conjunción de esfuerzos de los trabajadores que provienen de dos países, que tienen dos sistemas monetarios diferentes y dos sistemas de valores distintos.

Por otra parte, dentro de lo que podríamos llamar la peculiaridad de esta situación, está presionando el criterio más favorable para el trabajador, en el cual coinciden tanto los jusprivativistas como los laboralistas.

A propósito de esto, me voy a permitir hacer una observación adicional a las que realizaba hoy el Doctor Tálice con relación al llamado Estatuto Laboral, y justamente sobre las mismas cláusulas a las que él se refería. El punto 5 expresa que cualquier problema de índole laboral que se suscite "será resuelto por la Comisión Técnica Mixta teniendo en cuenta los tratados y convenios internacionales y el propósito fundamental y común a ambos países de realizar la obra dentro de los plazos previstos".

El Doctor Tálice la observaba desde el punto de vista formal, por considerar que la Comisión Técnica Mixta no tenía competencias para aprobar una norma de ese tipo. Yo la observo aquí desde el punto de vista sustancial, en cuanto el criterio rector en base al cual la Comisión Técnica Mixta pretende resolver ese problema, no es el aplicable en materia laboral. En materia laboral, el criterio fundamental es el de la protección o el de la solución más favorable al trabajador, mientras que aquí el criterio que se sigue es el de la rea-

lización de la obra dentro de los plazos previstos, es decir, un criterio de otro tipo o de otra índole.

Debo terminar, dada la premura de la hora, haciendo una consideración similar a la que formularon otros participantes, en el sentido de que estas son reflexiones que podríamos llamar preliminares o iniciales y no terminales. No se trata de una elaboración que esté concluida sino que recién comienza. Pienso que todos debemos contraer el compromiso de seguir estudiando esto.

Quiero dar una información aquí, que les ruego no la tomen como propaganda sino como homenaje al Doctor De Ferraris, cuyo nombre se ha mencionado repetidas veces. La Revista fundada por el Doctor De Ferraris va a celebrar el número 100 de su aparición con un ejemplar especialmente dedicado a los problemas laborales en las obras binacionales. Lo más curioso del caso es que se programó antes de saber que se iban a realizar estas Jornadas, y hemos logrado la promesa —vamos a ver si se puede lograr la concreción— de colaboración de una serie de laboralistas de distintos países, tanto de América como de Europa, que van a enfocar este tema.

Pienso que ese esfuerzo en la disciplina puede y tiene que ser continuado, proseguido y emulado por esfuerzos similares que se hagan en otras disciplinas, porque este tipo de labor no se puede concretar, exclusivamente, a un núcleo de personas, sino que tiene que ser colectivo.

Consideramos que el aporte fundamental lo van a realizar aquéllos que nos han seguido en estas Jornadas y han demostrado, con su interés y atención, el entusiasmo que le prestó a este tipo de tareas creativas, en las cuales se muestra, como se decía en la Jornada inicial, la importancia que tiene el aspecto jurídico en los problemas del desarrollo.

Muchas veces, cuando se habla del desarrollo que tiene que enfrentar América Latina, se piensa en ingenieros, en químicos, en técnicos de otra naturaleza; pero también el Jurista tiene una técnica y una gran importancia. Los problemas que hemos tenido que tratar en esa mesa nos han demostrado cómo se requiere la iniciativa, la ingeniosidad del jurista para resolver problemas que, si bien son jurídicos, son muy importantes y nos pueden encausar y crear los instrumentos adecuados para el desarrollo.

Pienso que en esta labor, todos ustedes tienen un compromiso que contraer, y no solamente los que estamos ahora sentados en este lado de la mesa.

(Aplausos)

SEÑOR DECANO. — Debido a lo avanzado de la hora, sugeriría modificar el criterio que se ha seguido hasta ahora de realizar un cuarto intermedio de 5 minutos para que los señores asistentes formulen las preguntas que estimen necesarias. Considero que sería más práctico, en este caso, consultar a los asistentes en el sentido de si alguien desea formular alguna pregunta y, si así fuera, entonces sí realizar el cuarto intermedio.

Por consiguiente, si alguien desea formular alguna pregunta, solicito que levante la mano.

Como no se desea consultar nada a los relatores, voy a dar lectura a una nota que me ha hecho llegar el Escribano Bardallo, con una nómina de las personas que han intervenido en estas Conferencias.

La nota dice así: Agradecemos la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en la persona del señor Ministro y del Doctor Julio Benítez Saenz; de la Embajada Argentina en la persona de la Doctora Susana Grané; del Presidente y miembros de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Doctores Jorge Echevarría Leúnda, Félix Herrero, Rutilo de Paula, Contador Oscar Reali, Ingeniero Gottlob Schaich e Ingeniero Nereo Ruíz; del Cuerpo Asesor de la Comisión Técnica Mixta, particularmente a los relatores, Doctores Juan Carlos Bracco, Jorge Freire Bacino y Carlos Echazarreta; de los representantes de la Comisión Mixta Paraguaya Argentina del Río Paraná (COMIP), en las personas de los Doctores Jorge Martínez Adalid y Fernando Costantini; del Equipo Técnico Audiovisual de la Comisión Técnica Mixta, en las personas del Doctor Jorge Solares e Ingeniero Macri; de los Profesores Doctores Manuel A. Vieira, Edison González Lapeyre, Roberto Puceiro, Hebert Arbuet, Daniel H. Martins, Didier Operti, Américo Plá Rodríguez y Jorge Tálice; del Departamento de Relaciones Públicas de la Universidad, en la persona de la periodista señora Ana Laguarda y de los estudiantes, profesores y egresados asistentes, que sostuvieron con su interés el éxito de estas magníficas Jornadas de Estudio.

Hasta aquí, la nota que me ha alcanzado el Escribano Bardallo.

En cuanto a lo que me es personal, quisiera destacar algo, completando lo que expresé al inaugurar estas Jornadas. Al principio, les agradecí su valiosa colaboración por el apoyo prestado. En este momento, entiendo que es necesario destacar otras cosas: la claridad extraordinaria con que se plantearon los problemas, con que se realiza-

ron las disertaciones; la profundidad en el estudio de las diversas cuestiones jurídicas que se han abordado acá; el deseo de buscar soluciones a esos problemas, en un desafío que los hechos han planteado a todos los Juristas de la Facultad de Derecho; y, en definitiva, pensar que estas Jornadas que se han desarollado a un alto nivel científico, puedan ser continuadas con otras similares en el futuro.

También, en lo que me es personal, quería agradecerle al Escribano Bardallo por su extraordinaria actuación en todo esto, y ustedes mismos se habrán dado cuenta de la eficacia con que se han desarrollado las Conferencias. Ello se debió, fundamentalmente, a la actuación de nuestro muy estimado Secretario Docente. Para él, en particular, voy a pedir un aplauso.

(Aplausos)

—Quedan, por lo tanto, clausuradas las Jornadas sobre "Cuestiones Jurídicas relativas a las Obras Hidroeléctricas de Salto Grande".

BIBLIOGRAFIA

PRATT DE MARIA. — Algunas consideraciones sobre el río Uruguay, sus problemas de límites y su aprovechamiento hidroeléctrico. Ministerio de Relaciones Exteriores. Publicación de la Sección Artigas. Mvdeo. 1958.

JIMENEZ DE ARECHAGA. — El aprovechamiento hidroeléctrico del Salto Grande y el Derecho Internacional. Rev. de D. y C. Sociales (B.A.) 1956, pág. 44.

EISENBERG. — El aprovechamiento del río Uruguay y el Derecho Internacional. Ed. F. de Derecho. Mvdeo. 1963.

ALVAREZ. — Un ejemplo de integración económica en América Latina: el proyecto del Salto Grande en el río Uruguay. A.U.D.I. 1965-66, pág. 415.

Antecedentes relacionados con el aprovechamiento hidroeléctrico del Salto Grande pueden verse en la publicación del Senado "La Frontera del Uruguay" y en T.C.I. tomo 2, pág. 253.

Se terminó de imprimir el
día 21 de junio de 1976
en la Imprenta Rosgal S.A.
Ejido 1622, teléfono 8 54 36
Montevideo — Uruguay.

Comisión de Papel Edición
impresa al amparo del
Art. 79 de la Ley Nº 13.349

Depósito Legal 107.675/76


UNIVERSIDAD MAYOR
DE LA REP. ORIENTAL DEL URUGUAY